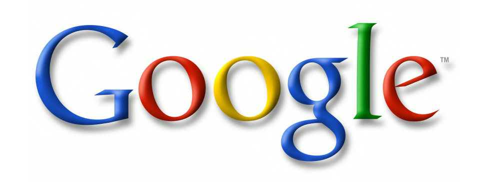
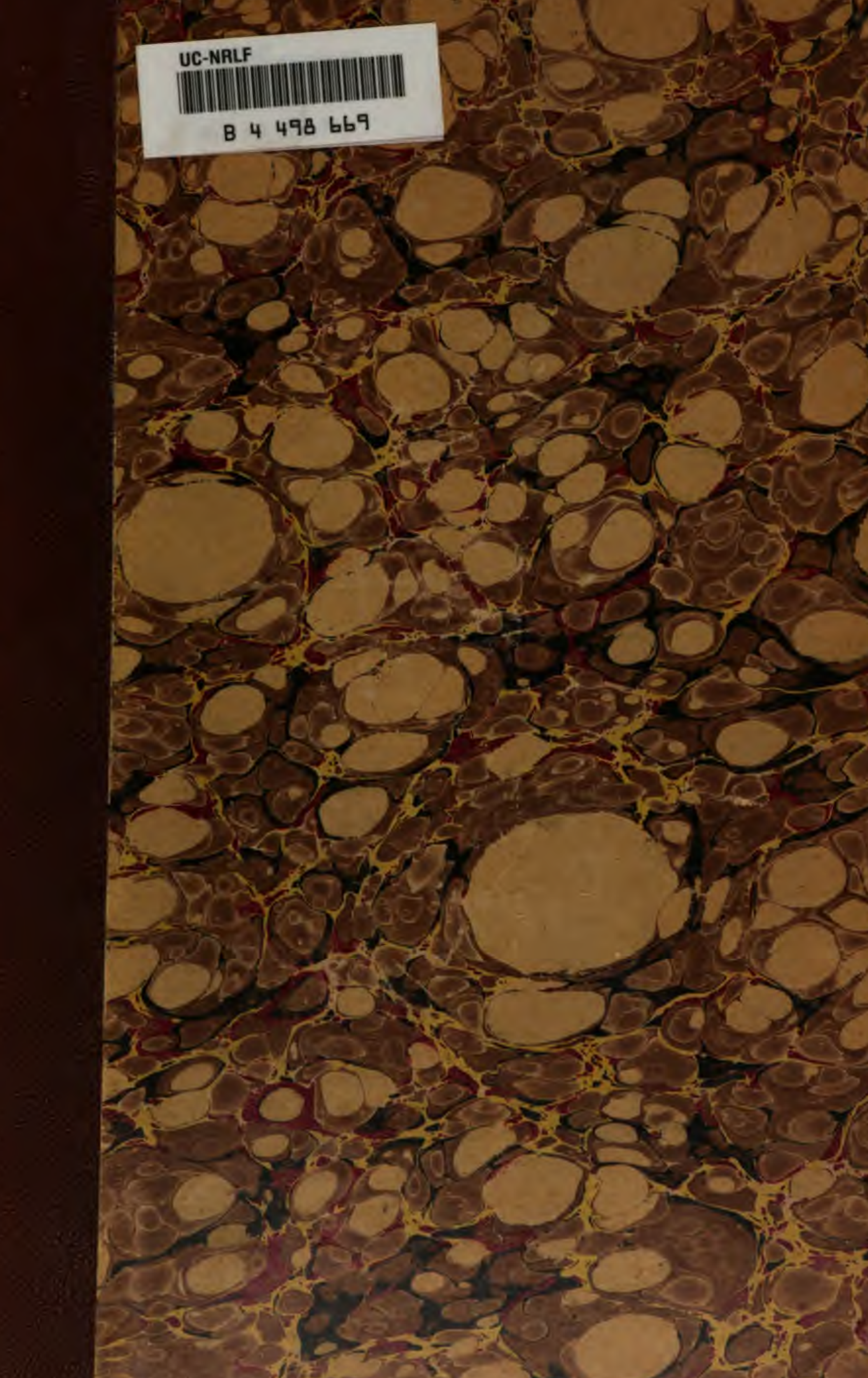
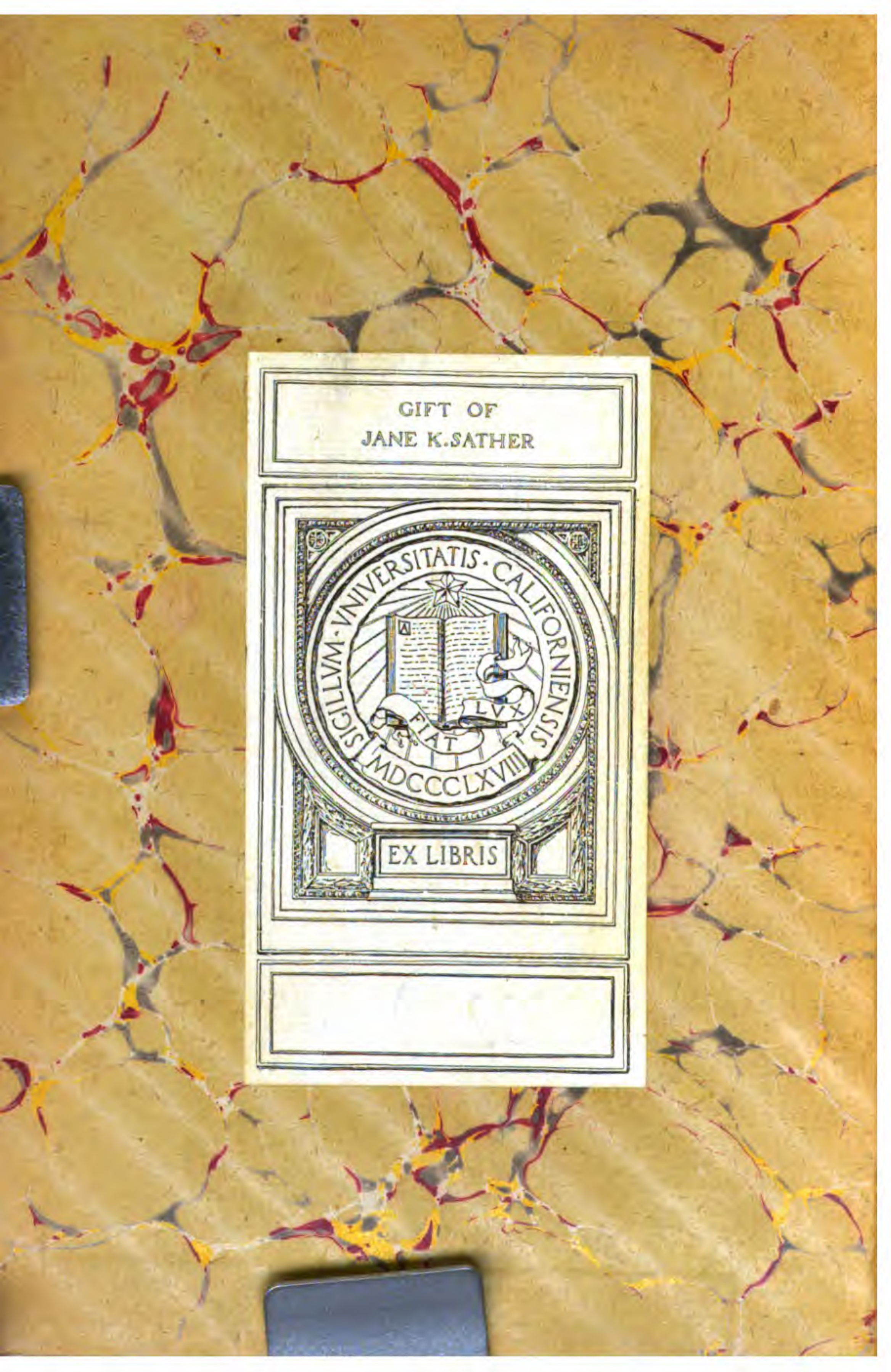
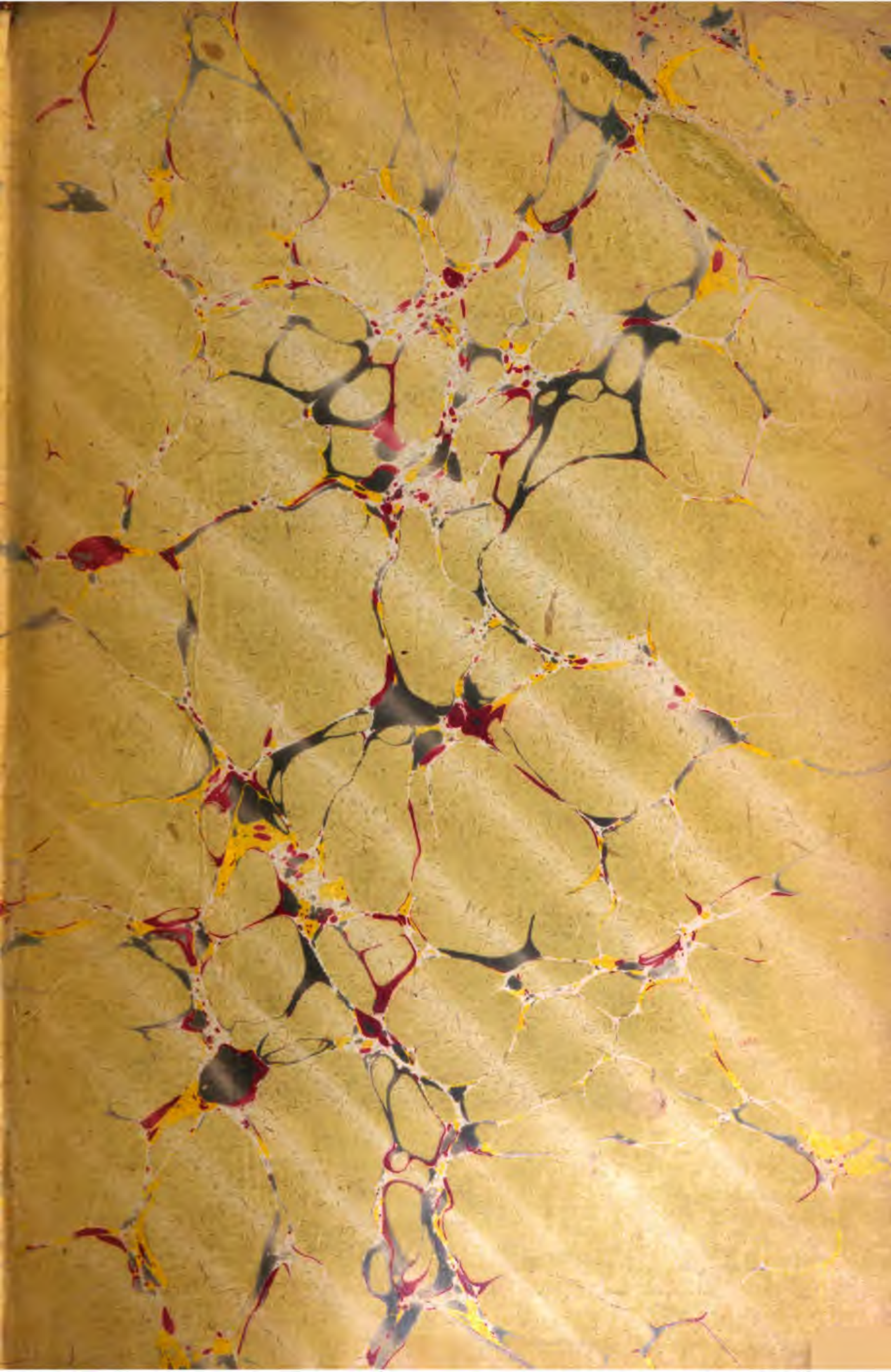



UC-NRLF
B 4 498 669


GIFT OF
JANE K. SATHER
SIGILLVM · VNIVERSITATIS · CALIFORNIENSIS
FIAT LVX
MDCCCLXVIII
EX LIBRIS



A Monsieur A. Chassang,
Inspecteur général de l'Instruction publique
Hommage très-respectueux.
E. Desjardins

ESSAI

SUR

L'ADMINISTRATION DES PROVINCES ROMAINES

SOUS LA RÉPUBLIQUE

A MONSIEUR MAXIMILIEN MAUCOURT

Inspecteur d'Académie

«... Teneros tu suscipis annos
» Socratico, Cornute, sinu!»

(Pers., sat. V, 36.)

HOMMAGE

de reconnaissance et de filial attachement

E. Person.

THÈSE POUR LE DOCTORAT ÈS-LETTRES

ESSAI

SUR L'ADMINISTRATION

DES PROVINCES ROMAINES

SOUS LA RÉPUBLIQUE

PAR

E. PERSON

AGRÉGÉ DES CLASSES SUPÉRIEURES

PROFESSEUR DE RHÉTORIQUE AU LYCÉE DE CLERMONT-FERRAND

CLERMONT-FERRAND

IMPRIMERIE A. VIGOT

14, RUE DE LA TREILLE, 14

1877

PRÉFACE

Ce que les historiens anciens et même modernes ont surtout considéré dans l'histoire romaine, ce sont les Romains. Quant à cette multitude de cités, de peuples, de races entières qu'ils ont tour à tour vaincus et assujettis à leur système politique, sous des titres divers, alliés, amis, clients, fédérés, libres, exempts, tributaires, ce n'est pas leur faute s'ils ne sont pas plongés pour nous dans le plus complet oubli.

Quand on considère attentivement l'antiquité, il faut convenir qu'il était bien difficile qu'il en fût autrement. D'abord, par un effet de l'égoïsme national, si puissant chez tous les peuples anciens et surtout chez les Romains, si exclusif au regard des races voisines, les Tite-Live, les Salluste, les Cicéron, les Tacite étaient naturellement por-

tés à tout subordonner aux destinées de Rome, à sacrifier complétement les vaincus, à considérer le monde entier, *orbis terrarum*, comme une proie assignée par les Destins à leur ambition et à leur supériorité. Ils s'intitulaient eux-mêmes le peuple-roi : *populum late regem!* — Leur manière d'écrire ce qu'ils appelaient l'histoire devait se ressentir singulièrement de cette idée qu'ils se faisaient d'eux-mêmes et des autres. Ils en disent assez pour que rien d'important ne nous échappe, en ce qui concerne leurs guerres, leurs traités, en un mot leur activité politique et diplomatique à l'extérieur. Nous sommes aussi passablement édifiés sur les vicissitudes intestines, les crises, les révolutions politiques, économiques, sociales, qu'ils ont subies; et malgré le peu que le temps a laissé subsister de leurs écrits, nous marchons de plus en plus vers une histoire romaine à peu près satisfaisante. Mais quelle était, sous la domination romaine, la condition des vaincus ? Où est l'histoire des Etrusques, des Samnites, des Carthaginois, des Gaulois, des Espagnols, de tous les peuples en un mot qui se sont fondus dans ce qui s'est appelé l'Empire romain, *imperium romanum?* Sur tout cela, les Romains ne se sont jamais préoccupés de nous transmettre des documents exprès. Ces questions, si intéressantes pour nous, n'existaient pas pour eux. Inutile de les inter-

roger : volontairement, ils sont et ne pouvaient guère être que muets.

D'un autre côté, les écrivains modernes, disciples trop dociles des anciens, fascinés d'ailleurs par le prestige que la race romaine exercera encore longtemps sur le monde, ont trop rarement éprouvé le besoin de dédommager les peuples vaincus par Rome de l'injuste oubli où elle les avait plongés ; et, même après les remarquables travaux de la critique et de la science contemporaines, l'histoire romaine est toujours beaucoup trop encore l'histoire exclusive du peuple romain.

Méthode injuste, cependant. Qu'étaient-ce en définitive que les Romains, par rapport aux vaincus ? — Certes, leur prodigieuse fortune s'explique. Il faudra toujours leur reconnaître certaines qualités de premier ordre, une réelle supériorité dans les armes et dans la politique. Nul ne les a égalés aussi dans l'intelligence du droit et dans la pratique de l'administration. Mais là s'arrête bien leur incontestable originalité. Tout le reste, ils l'ont emprunté : de leur propre aveu, ils le doivent aux peuples soumis par eux, et surtout aux Grecs. Même parmi leurs écrivains, historiens, poètes, orateurs, combien y en a-t-il qui soient de purs Romains ? — Il ne faut pas oublier non plus que, dans cet ancien monde, où les Romains se sont attribué une si

large place, ils se sont toujours trouvés, au regard des autres races, dans une proportion numérique prodigieusement inférieure. Jusqu'à la guerre sociale, c'est-à-dire à une date où Rome avait déjà réalisé à peu près toutes les conquêtes qui appartiennent à la période *dite* républicaine, le chiffre des purs citoyens romains oscille autour de 300,000, et cela dans un Empire qui comprenait soixante, peut-être quatre-vingts millions d'hommes, libres ou esclaves !

Il était impossible que, les Romains disparus, toutes ces races sacrifiées par eux et trop longtemps oubliées, n'entrassent point enfin dans les préoccupations de l'histoire. C'est ce qui est arrivé ; et notre siècle a déjà commencé à réparer dans une certaine mesure et l'injustice des Romains et l'oubli des âges précédents. Toutefois il reste beaucoup à faire sur un sujet aussi difficile, et où les anciens, lorsqu'ils nous apprennent quelque chose, ne le font jamais à dessein. Les Bergfeld, les Zumpt, les Mommsen, les Marquardt à l'étranger, et chez nous MM. Dareste, d'Hugues, G. Perrot, le *Journal des Savants* ont défriché ce sillon nouveau. L'étude des Inscriptions, du droit romain, du droit administratif surtout et de la constitution romaine, est venue indirectement jeter un certain jour sur la question. Malgré cela, on peut dire que la matière, loin d'être épuisée, est à peine entamée. Sans

négliger les remarquables travaux modernes ou plutôt contemporains, c'est aux sources qu'il faut aller puiser. C'est aux écrivains anciens, à Polybe, à Tite-Live, à Appien, à Diodore, à Cicéron surtout qu'il faut s'adresser. Les discours et la correspondance de Cicéron notamment, voilà ce qu'il faut principalement interroger, voir et relire, fouiller avec obstination. Quand on les étudie de près, patiemment, on est étonné de les trouver à cet égard plus explicites qu'ils n'avaient paru d'abord, et c'est à eux que l'on revient toujours de préférence, dans l'espoir de leur arracher un nouveau secret.

Quelle était donc, sous la domination romaine, sous le gouvernement du peuple et du Sénat, la situation faite aux vaincus ? Tous ces territoires, ces cités, ces confédérations, ces peuples libres, ces royaumes, successivement acquis par les armes ou par la politique, comment les Romains surent-ils les maintenir dans leur clientèle, les organiser, les administrer, et les acheminer peu à peu à l'assimilation ?

De quelle vie politique, civile, économique, sociale, vivait-on en Italie, en Grèce, dans les Espagnes, dans les Gaules, en Afrique, en Asie? Quels étaient les devoirs et les droits des sujets, leur relation avec la cité maîtresse? Quelle était la condition des personnes, des choses?

Quelles charges, ordinaires et extraordinaires,

pesaient sur les provinciaux? Qu'étaient la nature de l'impôt, la quantité, la répartition, la perception? Et quelles furent, pour les gouvernants comme pour les gouvernés, les conséquences du système fiscal des Romains sous la période républicaine?

La place principale, dans un travail de cette nature, doit nécessairement être occupée par l'étude du mécanisme de l'administration propréterienne et proconsulaire. — Et d'abord, répartition et règlement d'état des provinces entre les magistrats disponibles. Quel était, dans cette procédure, le rôle du Sénat, du peuple, des fonctionnaires? — De quoi se composait le personnel d'un proconsulat : le gouverneur, les lieutenants, les questeurs, les officiers de tout ordre, la cohorte. — Procédure de la prise de possession et de la transmission des pouvoirs. Qu'était-ce que l'édit? Le départ. — Puis, juridiction administrative. Les gouverneurs sont avant tout les intendants du peuple romain, les régisseurs de ses domaines. Rapports avec l'administration centrale. Rapports avec les citoyens romains de la province. Rapports avec les provinciaux. — Juridiction militaire. L'administration provinciale ne fut, sous la République, qu'une conquête continuée. — Juridiction judiciaire. Quelles étaient les sources du droit provincial? Justice civile. Justice criminelle. — Red-

dition des comptes ; examen de la gestion morale et financière par la questure et par le Sénat. — Emoluments des gouverneurs, légitimes et autres, en droit et en fait.

En cas d'oppression, les provinciaux trouvaient-ils, officieusement ou officiellement, un recours efficace auprès de l'administration centrale? Qu'était et que valait la législation criminelle sur la matière?

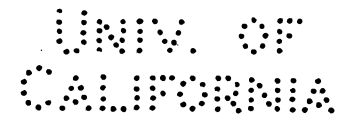
Enfin, quel fut le résultat, pour les gouvernants et pour les gouvernés, de cette administration du monde par les magistrats du peuple romain sous la République, c'est-à-dire depuis les commencements de la conquête jusqu'à l'avénement du pouvoir personnel et l'établissement du Principat?

Cherchons avec impartialité, sans parti pris d'admiration systématique, mais aussi sans indulgence, la solution de ces graves questions. Leur ensemble constitue un *Essai sur l'administration des provinces romaines sous la République.* — Surtout restons affranchis de ce préjugé qui consista longtemps à considérer, à la suite et à l'imitation des Romains eux-mêmes et des anciens, le monde et tout ce qu'il renfermait comme une proie dont Rome pouvait user et abuser. Il n'y a plus pour nous deux catégories d'individus : les citoyens romains et les non citoyens. Un ancien avait déjà pressenti la formule :

Homo sum, nihil humani a me alienum puto. Ce qui fut un mot, dans l'antiquité, est devenu pour l'histoire une maxime, — une méthode ! Les Romains disaient brutalement : « Malheur aux vaincus ! » — Nous disons, nous : « Place et justice pour tous ! »

E. P.

Décembre 1876.



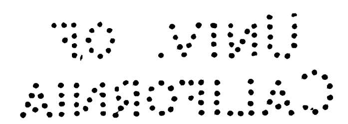
CHAPITRE Ier

Formation successive des Provinces.

Avant d'aborder l'étude même de l'administration des provinces romaines, il semble nécessaire de définir avec précision ce que les Romains ont entendu par ce mot *provincia*.

Lorsqu'on parle aujourd'hui des provinces romaines, on entend généralement, suivant le sens convenu du mot, certaines circonscriptions géographiques, ayant leur gouverneur, leurs fonctionnaires, leur administration propre, dépendant du pouvoir central de Rome auquel elles se rattachent étroitement, et dont l'ensemble constituait l'empire romain. Rien de plus insuffisant que cette interprétation.

En réalité, le mot *provincia*, que nous traduisons matériellement par province, a eu le sort de tant d'autres expressions empruntées à la langue administrative des Romains, telles que *consul*, *imperium*, *imperator*, *majestas*, *lex majestatis*. Le mot reste, mais la chose



varie, se modifie, accomplit insensiblement une véritable transformation.

Par exemple, il y eut des consuls à Rome, au lendemain de la révolution de 511 ; on en trouve encore sous les pires empereurs. Qui peut nier qu'ils n'aient eu d'autre ressemblance que le nom? Et encore, entre les deux points extrêmes qui embrassent l'évolution complète du consulat, il faut tenir scrupuleusement compte des lois, plébiscites, décrets, constitutions des empereurs, qui sont venus successivement le modifier. Quand Polybe marque les attributions des consuls, il faut entendre les consuls de son temps, et non le consulat (1).

C'est encore la date qui détermine le sens qu'il faut attacher au mot *imperator*. Dans le principe, *imperator* désigne simplement un magistrat romain, élu suivant certaine procédure, puis, par la loi curiate, investi de l'*imperium*. Scipion, Fabius, Paul-Emile étaient des *imperator*. Le mot subsiste, mais le sens est déjà singulièrement altéré, quand l'*imperium* passe aux mains des Crassus, des Pompée, des César, des Antoine, vrais régents plutôt que magistrats élus et responsables de la République romaine. Enfin, bientôt cette appellation, devenue méconnaissable, désignera l'arbitraire, le caprice, la tyrannie du pouvoir personnel. Néron est *imperator*.

La *loi de majesté* eut d'abord pour objet de sauvegarder la souveraineté du peuple romain, jusqu'au jour où les empereurs confisquèrent cette majesté au profit de leur personnalité sacro-sainte, *majestas*.

(1) Polyb. VI, 9 : il en fait lui-même la remarque expresse.

Pour revenir à notre mot *provincia,* il est très vrai que, du jour où l'empire romain fut constitué, les provinces devinrent de plus en plus des circonscriptions administratives, bien définies. Ce n'est pas une des moindres conséquences de la révolution impériale, que cette substitution d'un *imperium* unique et supérieur aux *imperium* multiples des magistrats républicains : substitution qui eut pour effet de transformer les magistrats élus en fonctionnaires nommés et de les réduire au rôle subalterne de délégués du chef suprême, de telle sorte qu'ils n'étaient plus, vis-à-vis du *Princeps Imperator,* que ce qu'étaient, sous la république, les lieutenants, *legati,* au regard de leur *imperator* particulier.

Toutefois, lorsqu'on lit Tite-Live, par exemple, ou tout autre historien exact, on s'aperçoit bien vite de la nécessité d'une distinction, et que ce mot *provincia* a bien varié de signification. Et pour avoir accompli, dans l'usage romain, une évolution dont le sens communément adopté marque bien le dernier terme, il n'en a pas moins désigné, à l'origine et tant qu'a duré la forme républicaine, autre chose que ce que pouvaient entendre par là les Romains de l'empire et ses écrivains.

Plus de 200 ans avant que les Romains songeâssent à organiser leur première province de Sicile, c'est-à-dire dès 462, Tite-Live dit déjà que Furius recevait comme province, *provincia,* la conduite de la guerre chez les Eques (1). Evidemment, il s'agit bien ici, non d'une circonscription quelconque, mais d'un commandement purement personnel.

(1) T.-L., III, 4.

Le mot revient plus d'une fois, chez Tite-Live, appliqué à la même époque. Et peut-être cette première acception du terme doit-elle mettre sur la voie de l'étymologie la plus probable : *pro, vincere ;* comme si le général, ou le préteur, chargé de la *provincia*, avait la mission d'étendre (*pro*) les limites de la république par la victoire (*vincere*), ou encore de maintenir dans l'obéissance (*vincire*) les vaincus rattachés à la symmachie romaine, les sujets et les tributaires annexés au territoire, mais situés encore en dehors du pur pays romain, l'*ager romanus* (*pro, victi*, ou *vincti*).

Quoi qu'il en soit, on peut considérer comme acquis que, dès le commencement des agrandissements de Rome en Italie, les consuls et les préteurs, en charge ou prorogés, lorsqu'ils s'éloignent de la ville pour aller combattre ou occuper militairement un pays, exercent un commandement qui s'appelle déjà, chez Tite-Live comme chez les autres écrivains, *provincia*. C'est sous ce nom que le Sénat, chaque année, en arrêtant le plan des opérations de la campagne prochaine, désigne les différentes missions qu'il destine aux magistrats disponibles ; et cela à une époque où, de toute évidence, il n'existe pas encore de provinces, dans le sens où le mot pourra se prendre plus tard.

De même, il y eut des proconsuls, à Rome, bien avant la création de la première province. Les proconsuls, dans le principe, étaient les consuls dont on prorogeait le commandement actif (1), ou même ceux qui, sans avoir été consuls, étaient investis de l'autorité consulaire.

(1) T.-L., VIII, 23, 26. — IX, 42. — X, 16.

Tels furent Marcellus, au sortir de sa préture (1) ; ou encore Scipion, simple particulier (2). Le cas ne se présentait que dans les circonstances graves et lorsque les magistrats réguliers étaient insuffisants, dans toutes les acceptions du mot. Il en était de même pour les propréteurs (3). Celui des lieutenants, aussi, à qui le général, pendant son absence ou à son départ, laissait le commandement à sa place, portait, également, du moins dans certains cas, le titre de propréteur, *pro prætore* (4).

En réalité, il n'y eut de provinces, dans le sens où on l'entend communément, qu'à partir de la réduction de la Sicile, et encore il faut distinguer. Ce n'était pas une bien grande innovation, au point de vue de l'administration romaine. Le fond des choses n'était pas sensiblement modifié. C'est graduellement, là comme en tout, que les Romains arrivaient à former en provinces les territoires conquis. La réduction formelle était toujours précédée d'une période d'occupation militaire durant laquelle la politique et les armes préparaient la conquête. Il n'était même pas toujours facile, en fait, de déterminer quand la conquête finissait, quand commençait l'administration. Un pays subissait bien des vicissitudes, passait d'ordinaire par des situations de droit fort diverses, avant de recevoir sa formule définitive. Il n'y a pas une seule province qui ait été constituée par

(1) T.-L. XXIII, 30.
(2) T.-L. XXVI, 18. — XXVIII, 38.
(3) Cic. Philip. V, 16 — Suet. Aug., 10. — Sall. Catil., 19.
(4) Sall. Jug., 36; *Albinus, Aulo fratre in castris* pro prætore *relicto, Romam proficiscitur.* — Ibid., 103; *Ad Sullam..., quem consul in expéditionem profisciscens* pro prætore *reliquerat.*

un acte unique. Toutes furent d'abord, et quelquefois pendant nombre d'années, l'objet et le théâtre de grands commandements administratifs et militaires, *provinciæ*. On en trouvait partout où les Romains avaient une fois pénétré militairement, et en aussi grand nombre que le Sénat voulait. Telle région, par exemple, tantôt formait deux provinces et était occupée par deux proconsuls ou deux propréteurs, avec armées proconsulaires et proprétoriennes, tantôt au contraire relevait directement des consuls de Rome. C'est ce qui arrivait, en Italie surtout, soit pour la péninsule méridionale, soit pour les territoires cisalpins. En Espagne, pendant vingt ans, les Romains entretinrent deux ou plusieurs armées commandées souvent par des consuls. Ce n'est cependant qu'en 197 que les préteurs reçurent l'ordre de fixer les limites de l'Ultérieure et de la Citérieure (1). L'Illyrie, la Macédoine, l'Achaïe furent vingt fois l'objet de commandements militaires personnels, *provinciæ*, avant de devenir des provinces réelles. La formule même octroyée par Paul-Emile n'avait pas la prétention d'être définitive (2), *in formam provinciæ*, et fut modifiée quelques années plus tard. Les Lucius Scipion, les Manlius Vulso avaient eu miss on d'opérer dans la *province* d'Asie; mais il devait s'écouler encore soixante ans avant que, par l'acceptation du testament d'Attale, l'Asie fût véritablement réduite. Alors que Scipion l'Africain exerçait en Afrique le commandement qu'il avait su obtenir du peu-

(1) T.-L. XXXII, 28.
(2) T.-L. XLV, 29.

ple, et quoiqu'il conduisît assez bien les opérations, l'esprit de parti et la jalousie des patriciens firent envoyer sur les lieux un des consuls de l'année avec une *provincia* (1). — Ces provinces n'étaient évidemment que des délégations personnelles, puisque l'Afrique, par exemple, ne forma réellement une province que soixante ans plus tard.

Durant la plus grande partie de la seconde guerre punique, à une époque où Rome ne comptait encore que deux provinces, la Sicile, la Sardaigne avec la Corse, il y avait en campagne dix généraux et plus, consuls, proconsuls, préteurs, propréteurs, chacun investi d'une province. Plus d'une fois aussi on assigna la même province aux deux consuls. Ils étaient tous deux autrefois dans l'armée qui passa sous le joug aux fourches Caudines (2). Paulus Æmilius et Terentius Varro assistaient tous deux à la journée de Cannes (3). Même après le grand travail de délimitation de 197, les Espagnes furent bien des fois remaniées. Elles étaient même si peu des provinces définitives, des régions nettement arrêtées, au point de vue géographique et administratif, que, durant la guerre de Macédoine, elles ne formèrent plus qu'un seul grand commandement militaire. C'est en 176 seulement qu'elles furent de nouveau divisées en deux provinces (4).

Tite-Live appelle *province* même le commandement

(1) Voir tout le débat dans Tite-Live, XXX, 27
(2) T.-L. IX, 11.
(3) T.-L. XXII, 40. — XXV, 3. XXVII, 22. etc.
(4) T.-L. XLV, 16.

des consuls en Italie, et la juridiction des préteurs qui restent à Rome (1).

Plus tard même, après l'organisation du monde romain, *orbis romanus*, en gouvernements définis, on vit le mécanisme cesser de fonctionner et des généraux tels que Sylla, Lucullus, Pompée, exercer leur autorité sur la moitié de la République. Pompée reçut même un jour une province d'un nouveau genre. Il s'agissait d'exterminer les pirates partout où il pourrait les rencontrer. C'était à lui de se renseigner et de découvrir sa province.

Aussi l'usage profane avait emprunté à la langue officielle ce mot *provincia*, pour désigner une charge, une obligation quelconque (2). Au propre, on entendit longtemps par province d'un consul une partie des attributions dont il était chargé (3), une guerre à soutenir, une certaine contrée où il devait opérer pendant son consulat (4).

Tous ces exemples, tous ces témoignages établissent jusqu'à l'évidence l'évolution qu'a accomplie le mot

(1) T.-L. XXXIII, 43.

(2) *O Geta. provinciam cepisti duram.* Ter. Phorm. I, 2, 22. De même : Heaut, III, 2, 5.

(3) Tit. Liv. II, 40, 54, 58. — III, 10, 22, 25. — V, 32. — VII, 6, 12. — VIII, 1, 29.

(4) Toutefois, il y a ici une distinction essentielle à faire, au point de vue du droit, en ce qui regarde les consuls et les préteurs. Strictement, le mot *provincia* ne s'applique qu'à l'*imperium* du magistrat suprême, et à celles de ses attributions qui en découlent. Ainsi, la convocation et la présidence si importante du Sénat, la rédaction des ordres du jour, même la réunion des comices ne dépendent point de l'*imperium*, parce qu'il suffit, pour accomplir ces actes, d'être élevé au consulat ou de l'exercer par subrogation. La *provincia*, au contraire, dans la langue précise, ne s'applique qu'à la puissance militaire et judiciaire, qui se rattache directement à l'*imperium*.

provincia, et les diverses significations par lesquelles il a passé. — Sous la république, les provinces furent d'abord et surtout des commandements personnels. Peu à peu certains territoires, par leur organisation de plus en plus définie, approchent de ce qu'on appellera plus tard province romaine. Mais tout cela est l'œuvre du temps, le fruit de l'expérience acquise. Il s'en faut que rien soit aussi réglé, permanent, irrévocable qu'on pourrait le croire, dans l'administration militaire, civile, judiciaire des peuples soumis. Le Sénat, conseil suprême et dirigeant, tranche ordinairement sans appel tout ce qui concerne la constitution et la répartition des juridictions provinciales. Dépositaire de la souveraineté administrative, il concentre les pouvoirs, ou les divise. Il s'inspire constamment des circonstances : sa méthode est réfléchie et expérimentale. Il ne fait rien *a priori*, rien par convention : tout est calculé, et à tout instant, sur la nature des choses.

Sous les empereurs, tout se régularisa. Les provinces reçurent leurs frontières précises, leurs divisions, leurs subdivisions officielles et tout ce qui constitue un gouvernement régulier. Mais durant la période à laquelle est limitée cette étude, la province est surtout un commandement personnel, ayant pour objet la surveillance, l'exploitation d'un territoire. La force des choses amena sans doute le pouvoir central à former des groupes, à créer des circonscriptions correspondant aux juridictions qu'il décernait ; mais la langue et l'histoire attestent de concert que le mot *provincia* conserva toujours des traces de son acception originelle.

Examinons rapidement la réduction successive des provinces, sous la période républicaine.

1° La Sicile.

C'est par la Sicile que les Romains débutèrent dans la voie des conquêtes transmaritimes. La subordination immédiate de toute l'île et sa réduction au moins partielle en province sont une conséquence de la première guerre contre Carthage. — Mais à quelle date précise faut-il rapporter cette réduction ? C'est ici le cas d'appliquer les observations qui précèdent. Tout dépend du sens qu'on veut attacher aux mots. Durant cette terrible guerre de 24 ans, la Sicile fut presque toujours le théâtre des hostilités. L'île et ses eaux furent le champ de bataille où Romains et Carthaginois se disputèrent la domination dans la Méditerranée. Cependant, quoique plus de vingt généraux romains et autant de flottes et d'armées de terre considérables l'eûssent constamment occupée, la Sicile n'était pas encore une province dans le sens *réel* du mot. Il ne suffisait pas de dire, dans le règlement d'état des provinces, *provincia Sicilia* : il fallait la prendre. Par le traité de paix que Hamilcar eut la douleur imméritée de signer, Carthage abandonnait aux Romains l'île entière ; or, si l'on veut une date précise, c'est autour de 240 qu'il faut placer sa réduction en province. Qu'elle n'ait pas eu tout d'abord des proconsuls pour l'administrer, comme le veut M. Mommsen (1), mais seulement des délégués, cela ne fait rien au fond des choses. Ce qui est hors de doute, c'est que le vainqueur des îles Egates, C. Lutatius, prêta ses aus-

(8) Mommsen, Rœm. Gesch., III, ch. IX.

pices au premier travail d'organisation. Il désarma tous les habitants et fixa le sort de chaque cité, de concert avec la commission sénatoriale, *legati*, et bien entendu suivant les instructions du Sénat lui-même. Outre que certaines villes furent plus particulièrement favorisées, le roi Hiéron fut toléré en Sicile, à côté des possessions romaines. En récompense de 22 années de fidélité, on lui laissa Syracuse, avec les territoires d'Elore, Netum, Acræ, Leontini, Megara, Tauromenium. Le reste de l'île formait la province proprement dite.

Cet état de chose dura jusqu'en 212, époque où Marcellus, chargé de punir la révolte et la défection des Syracusains, et aussi pour pacifier cette tourbe remuante et incorrigible, *indocile genus*, dissipa cette ombre de royaume indépendant. La province de Sicile est alors définitivement fondée.

2° La Sardaigne et la Corse.

Il est bien démontré que l'abandon des îles placées entre l'Italie et la Sicile (1), aux termes du traité de 241, n'impliquait nullement en faveur de Rome la cession de la Sardaigne. La meilleure preuve, c'est que, pendant trois ans, les Romains n'ont pas même songé à en contester la possession aux Carthaginois. Avec les Romains, la revendication, si elle eût été de plein droit, ne se serait pas fait si longtemps attendre. Mais bientôt

(1) Mommsen, Rœm. Gesch., III, ch. III.

Carthage est mise en péril par la révolte des mercenaires. Les garnisons de l'île carthaginoise se soulèvent aussi et, on ne sait à la suite de quelles intrigues, offrent aux Romains une possession qui ne leur appartenait pas. Le Sénat ne recula point devant le recel. L'occasion était belle, en effet. Avec une déloyauté que l'histoire doit flétrir, la Sardaigne est occupée, sans coup férir. On voit poindre déjà le parti-pris d'une politique dont la maxime sera bientôt que tout ce qui se peut faire est permis.

A cette conquête fut ajoutée, par voie de conséquence, la Corse, la vieille colonie étrusque, où Carthage n'avait jamais guère exercé qu'une souveraineté nominale, et où il est possible que Rome ait maintenu garnison depuis la dernière guerre. On se contenta d'occuper les côtes. Il eût fallu, pour réduire les montagnards indigènes de l'intérieur, entreprendre une guerre difficile, sans compensations. Il était beaucoup plus simple d'organiser contre eux la chasse humaine, pour alimenter les marchés à esclaves du continent (1). Dans le premier moment, les deux îles furent simplement occupées, soit par des préteurs spéciaux, soit par des officiers en sous-ordre, des lieutenants, *legati*, jusqu'à ce que (227) s'imposa la nécessité de créer pour ces territoires un véritable proconsulat (2).

(1) *Vile comme un Sarde*, était un proverbe à Rome. (T. L., XLI, 26).
(2) Ce qui n'empêcha pas les Sardes de se soulever (175) et de fournir à Tib. Sempronius Gracchus des droits au triomphe (T. L. XLI, 10, 21, 26).

3° Les Romains sur le continent hellénique.

C'est par l'Illyrie que Rome devait naturellement commencer la conquête du monde grec. Sous le prétexte, très-fondé d'ailleurs, de réprimer dans l'Adriatique la piraterie des riverains de l'Est, et de protéger plus efficacement le commerce italien, au printemps de 229, une flotte de deux cents voiles, avec des troupes de débarquement, se montre dans les eaux d'Apollonie. La campagne fut courte et décisive. Les Illyriens de Scodra sont astreints au tribut. Demetrius de Pharos, préludant au rôle que les Massinissa et les Eumène joueront bientôt au profit de la politique romaine, est installé dans les îles et sur les côtes dalmates. Les villes grecques de Corcyre, d'Apollonie, d'Epidamne sont reçues dans la symmachie romaine (1). Désormais, c'est un fait accompli : quoi qu'en puissent penser d'ailleurs la Grèce et la Macédoine, Rome a pris pied sur la terre grecque, et sa suprématie est déjà solidement assise de l'autre côté de l'Adriatique.

Toutefois, ces acquisitions n'ont pas assez d'importance encore pour justifier l'envoi d'un proconsul, ou même d'un magistrat titulaire. Les consuls de Rome suffisent en temps ordinaire, avec la vigilance du Sénat et la complicité du parti romain constitué sur les lieux. Suivant les circonstances et les besoins du service, les consuls de Rome envoient et délèguent à Corcyre et

(1) V. Mommsen. — T.-L. XX, 28. — XLIV, 30. — XLV, 43.

dans les localité importantes des agents à eux, questeurs, préfets, lieutenants, qu'ils nomment et surveillent, et qui sont chargés de les représenter.

En s'établissant militairement et surtout politiquement en Illyrie, les Romains n'avaient d'abord d'autre but que de s'assurer un point d'appui solide, une base pour les opérations futures contre la Macédoine et l'Orient. On le vit dès 199, quand le consul P. Sulpicius Galba (1), de concert avec les nouveaux alliés, put attaquer Philippe directement par la route de l'ouest, tandis que les Dardaniens et les Illyriens (2) se jetaient sur le nord, les Athamaniens sur le sud (3), et que les flottes combinées (Romains et Grecs) se rassemblaient devant Egine (4).

Les Grecs d'alors étaient trop passionnés pour voir clair. Pour eux, l'ennemi héréditaire, immédiat, auquel il fallait d'abord faire face, c'était le Macédonien. Quant aux Romains, là comme en Espagne et partout, ils n'apparurent dans le principe que comme des libérateurs. C'est ce qui explique l'empressement, et quelquefois même l'enthousiasme bruyant avec lequel les Grecs accueillirent les « barbares » d'Italie, à qui leurs compatriotes de la côte avaient dû leur salut, de qui ils attendaient le leur (5). « *Esse aliquam in terris gentem, quæ sua impensa, suo labore ac pericula bella gerat pro libertale aliorum!...* » Dans leur reconnaissance,

(1) T.-L., XVI, 22, 28.
(2) T.-L., XVI, 25.
(3) T.-L., XVII, 30.
(4) T.-L., XVII, 30, 33.
(5) T.-L., XXXIII, 32, 33.

ils allèrent jusqu'à les admettre solennellement aux Jeux Isthmiques et aux mystères d'Eleusis.

Toutefois, à peine les Romains avaient-ils touché terre de l'autre côté de l'Adriatique, que des événements graves vinrent les contraindre à ajourner leurs desseins. Hannibal avait passé les Alpes; et au lieu de songer à s'étendre hors de l'Italie, il fallait se maintenir en Italie même. L'invasion carthaginoise d'abord, et bientôt les immenses préparatifs de la descente en Afrique ôtèrent au Sénat les loisirs et même l'envie de s'occuper des affaires helléniques. Les Etoliens purent à leur aise, provisoirement, faire la loi en Grèce et même, par le retrait de leurs contingents, forcer les Romains à traiter avec Philippe, 205. Fidèle à sa maxime de ne pas mener de front trop d'affaires à la fois, le Sénat laissa de côté les affaires grecques pour se tourner avec toutes ses forces contre Carthage.

Sur le continent hellénique, au commencement du deuxième siècle, on trouve donc, à côté des possessions romaines de la côte occidentale et des peuples soumis à l'influence de Rome, la Macédoine, encore intacte, avec les territoires rangés sous son autorité immédiate; puis un certain nombre de peuples, cités ou confédérations ayant encore leur existence propre et une indépendance relative: ce sont les Epirotes, les Acarnaniens et les Etoliens, au nord; les Béotiens et les Athéniens, au centre; les Achéens, les Lacédémoniens, les Messéniens et les Eléens, dans le Péloponnèse.

La paix ne pouvait être de longue durée. C'était trop de Rome et de Philippe, en Grèce: il fallait qu'un des deux disparût. Le Sénat, enhardi par les succès décisifs

contre Carthage, voulait la guerre. Le peuple, quoique à regret, la subit (1). Philippe ne fit rien pour la conjurer. Il fut d'abord battu sur le terrain pacifique de la négociation des alliances. La politique romaine, exploitant partout habilement les haines et les désirs de vengeance qu'il avait partout excités, forma contre lui une ligue puissante, dans laquelle entrèrent à peu près tous les Etats grecs.

Après Cynoscéphales, 197, les Romains pouvaient anéantir l'ancien royaume d'Alexandre. Les Etoliens le demandaient dans les conférences. Tous les Grecs, à ce moment, eûssent applaudi. Mais que faire de la Macédoine? D'en prendre possession, le moment n'était pas venu. L'ambition romaine satisfaite, Philippe abattu, l'avenir préparé, rien ne pressait. Déjà, sans doute, le Sénat avait deviné dans les Grecs ce peuple remuant, inquiet, outrecuidant, dégénéré même, qu'il sera obligé de réduire en province, malgré qu'il en ait. Le Sénat trouva et fit la seule chose qui fût bien indiquée par la nature de la situation (2). Une commission de dix membres, dont Flamininus était l'âme, accorda à Philippe des conditions analogues à celles que subissait Carthage. On lui enlevait toutes ses possessions du dehors, en Asie-Mineure, en Thrace, en Grèce et dans les îles de la mer Egée. Il conservait la Macédoine proprement dite, sauf quelques cantons sans importance. Il s'interdisait ensuite de conclure, à l'insu de Rome, aucune alliance offensive ou défensive, de faire la guerre hors de chez lui,

(1) T.-L., XXXI, 6.
(2) T. L. XXXIII, 12, 13, 32, sqq.

soit contre un Etat civilisé, soit contre un allié de Rome, enfin d'avoir plus de 5,000 hommes sous les armes. Point d'éléphants. Pour toute flotte, cinq vaisseaux pontés. — La subordination de la Macédoine, on le voit, est déjà nettement prononcée. Philippe n'est plus, en fait, que le sujet de Rome, astreint à fournir son or et ses contingents à la première réquisition. On vit, en effet, à peu de temps de là, les troupes macédoniennes combattre à côté des légions.

Mais il était plus facile de vaincre Philippe, que de fonder une organisation durable dans cette Grèce corrompue, divisée, livrée à tous les vices publics et privés, ingouvernable. Flamininus, sans se faire illusion, essaya quelque chose. Il le fallait bien, puisque les Romains répugnaient encore à consommer la conquête du monde hellénique et ne voulaient même à aucun prix d'annexions définitives du côté de l'Orient. Les Romains se contentèrent donc, tantôt avec la douceur patiente des forts, tantôt par des coups de vigueur nécessaires, de réduire les partisans avoués ou secrets du Macédonien, et de faire prédominer partout le parti romain. Puis, au printemps de 194, le général réunit une dernière fois, à Corinthe, les députés de toutes les villes grecques, les exhorta à user avec sagesse et modération de la liberté qu'il leur laissait et réclama, pour unique récompense, la remise dans les 30 jours de tous les captifs italiens qui avaient été vendus en Grèce au cours de la guerre d'Hannibal (1). Alors il évacua les dernières places fortes, Chalcis et l'Eubée, Démétriade et l'Acrocorinthe,

(1) T.-L., XXXIV, 22, 48, 49, 50, 51.

se repliant toujours vers l'Ouest; enfin donnant par les faits un démenti solennel aux Etoliens qui avaient accusé les Romains de s'être tout simplement substitués à Philippe comme geôliers de la Grèce, il se rembarqua avec ses légions et toutes ses troupes italiennes, et rentra en Italie.

Lorsque Antiochus fit en Grèce sa ridicule équipée, les Etoliens commirent la faute de faire cause commune avec lui. L'occasion était belle encore pour Rome de s'agrandir en Grèce à leurs dépens. Après les avoir vigoureusement châtiés, elle préféra rester fidèle à la loi qu'elle s'était imposée de ne s'étendre point en dehors de l'Italie et des îles italiennes. De tout ce pays, qui était à sa merci, elle ne garda que les deux îles de Céphallénie et de Zacynthos (1), qui complétaient à souhait la possession de Corcyre et des autres stations maritimes de l'Adriatique.

Mais les Grecs étaient tous désormais aussi incapables de se tenir en paix que de bien faire la guerre. Et cependant jamais peuple n'afficha de pareilles prétentions, ni plus mal justifiées. Il fallut à Rome une longanimité rare et un parti pris bien arrêté de non-intervention pour n'opposer que des conseils, des ambassades, des remontrances diplomatiques aux sottises et aux fureurs sanglantes des partis (2).

Cependant, malgré la modération et le désintéressement extrême dont les Romains avaient usé à leur égard,

(1) T.-L. XXXVI, 32.

(2) Les choses en étaient à ce point, qu'une ville se jetait sur une autre, simplement pour battre monnaie. Ainsi firent les Athéniens à Oropos. Chez les Etoliens, les Perrhèbes, les Thessaliens, ceux qui ne

les Grecs s'obstinaient à trouver qu'ils n'avaient fait que changer de chaînes. Les *clubs* retentissaient de sorties déclamatoires à l'adresse de Rome. Maintenant que l'ennemi séculaire n'était plus à craindre, « il eût mieux valu, pour la Grèce, se ranger sous la loi du pire des rois de Macédoine, que d'être redevable au protecteur italien de la plus libérale des constitutions. » En peu de temps, les arrangements de Flamininus furent surannés. Dès 173, les Romains s'en aperçurent, et ne purent plus se faire illusion sur l'imminence d'un danger nouveau et sur la nécessité d'une intervention armée, lorsque Persée, transformant sa souveraineté nominale en domination directe, se mit à renouer des relations avec Byzance, avec les Etoliens, avec certaines villes de la Béotie. C'étaient autant de violations du traité de 197. L'année suivante, Eumène vint lever tous les doutes (1). Il se rendit à Rome en personne et fit connaître la situation vraie. La guerre fut immédiatement résolue. Persée, malgré de réelles qualités militaires, n'était pas l'homme complet capable de mener jusqu'au succès une guerre contre Rome. Si Philippe eût vécu, il est vraisemblable que la guerre eût débuté par la destruction de l'armée

possédaient pas et ceux qui possédaient se livrèrent des batailles en règles.

Un jour, les Etoliens proclamèrent chez eux la réconciliation et la paix générales. Sur la foi de la proclamation, les émigrés et les proscrits rentrèrent: c'était ce qu'on voulait. Ils avaient tout simplement donné dans un piége et furent massacrés.

A Sparte, en quelques années, quatre fois les Éphores furent égorgés; la royauté rendue absolue, abolie, puis rétablie, achetée et laissée enfin aux mains d'un tyran. Les Romains tentèrent de s'interposer: mais leurs députés s'en revinrent sans avoir rien fait, disant que tous les partis se valaient, en Grèce, et qu'il n'y avait pas de remède à la situation.

(1) T.-L., XLII, 11, 12, 13, 14.

italienne : tant les premiers généraux furent incapables, tant l'indiscipline, l'amour du pillage et du désordre avaient corrompu et énervé le soldat ! La révolte en masse des Grecs eût probablement suivi ; et l'œuvre de 60 années de luttes et de sacrifices aurait été pour le moins compromise.

Enfin, après quatre campagnes honteuses, les choses ne faisant qu'empirer d'un commandement à l'autre (1), Rome se décida à envoyer en Grèce l'homme nécessaire et capable de relever la situation, L. Æmilius Paulus. Celui-ci surpassa toutes les espérances. Quinze jours après avoir pris le commandement, il mettait fin à la guerre par la victoire de Pydna (4 sept. 168). Pour le coup, le Sénat instruit par l'expérience rompit avec les ménagements plus généreux que politiques de Flamininus. La Macédoine, comme royaume, cessa d'exister, et fit place à quatre régions, on dirait presque à quatre expressions géographiques (2). La première comprenait le pays situé entre le Nestos et le Strymon, les places fortes situées vers l'embouchure du Nestos, moins Abdère et les villes d'Enos et de Maronée ; plus toute la Bisaltie avec Héraclée syntique, c'est-à-dire la Thrace macédonienne. — Le second district était borné par le Strymon à l'est, et à l'ouest par l'Axios. — Le troisième allait, vers le couchant, jusqu'au mont Pénée ; au nord, jusqu'au mont Bernos, plus quelques cantons de la Péonie, notamment les villes importantes d'Edesse et de Beroé. — Enfin la quatrième circonscription s'étendait du mont Bernos jusqu'à l'Epire et aux cantons

(1) T.-L., XLV, 41 ; discours de Paul-Emile.
(2) Diod. XXXII, 29 — T.-L., XLV., 29.

illyriens. Quatre villes étaient également désignées pour être le siége des assemblées provinciales : Amphipolis, Thessalonique, Pella, Pelagonia.

Il fallait en finir également avec l'Illyrie, et pour des motifs analogues. L'Illyrien Gentios venait d'être battu par le préteur L. Anicius Gallus (1); sa flotte capturée ; Scodra, sa capitale, emportée d'assaut ; lui-même, fait prisonnier. Il partagea les destinées de Persée. Ils firent tous deux leur entrée dans Rome, enchaînés.

De même que la Macédoine, l'Illyrie reçut une division nouvelle. Elle forma trois régions, dont les habitants payèrent aux nouveaux maîtres un impôt basé sur le revenu foncier, sauf toutefois les villes déclarées franches, *immunes*, à cause de leur fidélité. Tous les vaisseaux des corsaires illyriens furent confisqués et distribués entre les villes grecques du littoral. — Cette province d'Illyrie est loin d'avoir sa forme et ses développements définitifs. Il faut y voir, à cette date, le noyau d'une vaste région, qui s'appellera l'Illyricum, avec des frontières indécises, souvent remaniées. Elle se rattachera plus tard à la Gaule cisalpine, avec laquelle nous la voyons former un seul et même gouvernement, sous l'autorité proconsulaire de Jules César.

Cependant les arrangements essayés en Macédoine par Paul-Emile et ses collègues n'étaient encore que des demi-mesures; et la Macédoine devait se charger de pousser à bout les Romains. En vérité, rien n'absout mieux le Sénat du reproche de n'être intervenu dans les affaires de la Grèce que pour la réduire tout d'abord en

(1) T.-L., XLIV, 30, 31 ; XLV, 26, 43.

province et l'exploiter à son profit, que les longs ménagements dont il usa envers les Grecs et même envers la Macédoine, ainsi que la répugnance visible avec laquelle il se résigna aux graves changements de 146. Mais alors, au moins, l'expérience était complète, et la mesure comble. Les plus aveugles étaient convertis et convenaient que la situation ne devait pas se prolonger. Sous la pression des événements, et en présence de l'anarchie irrémédiable où s'énervait la Grèce (1), enfin après le mauvais usage que les Macédoniens faisaient de leur liberté (2), l'ombre d'autonomie intérieure laissée au pays après Pydna dut s'évanouir. La clientèle fait place à l'assujettissement pur et simple. Il n'est point facile de déterminer avec toute la précision souhaitable quelle situation fut faite alors à la Macédoine. Les quatre fédérations furent supprimées, au moins politiquement. Restèrent les cités, avec leurs institutions municipales, mais désormais absolument indépendantes les unes des autres. S'il subsista quelque chose de l'organisation régionale antérieure, ce fut pour faciliter l'administration dans cette vaste province, au point de vue des intérêts romains, et pour aider à la surveillance du gouverneur, qui va désormais résider sur les lieux. Peu importe : il ne manque plus rien à la Macédoine de ce qui constitue une province, sous la République. A partir de cette époque, on voit sur les monnaies locales, à côté du nom du pays, le nom du gouverneur romain. L'impôt sera

(1) Un jour, tout le conseil de l'une des quatre fédérations fut massacré; et ni les commissaires envoyés de Rome, ni les arbitres (Scipion Emilien en était) ne purent rétablir l'ordre.

(2) Révolte de la Macédoine à la voix du pseudo-Philippe Andriscos : campagne du préteur Juventius et de Q. Cœcilius Metellus.

modéré, et au taux fixé par Paul-Emile. Géographiquement, la province de Macédoine embrassa les possessions d'Epire, les îles ioniennes, les ports d'Apollonie et d'Epidamne, qui relevaient précédemment des administrateurs de l'Italie. Vers le nord, elle s'étendait jusqu'à Scodra, où commençait l'Illyrie romaine. Sous le régime de la division en quatre fédérations, les Macédoniens restaient chargés de leur police intérieure, de la surveillance des frontières du nord. Cette fois l'annihilation politique du pays est telle, qu'on leur épargne même le soin de se protéger au dedans et au dehors. Les Romains se chargent de tout.

Quant aux Grecs de la Hellade, Rome, depuis Pydna, avait exercé sur eux une ferme tutelle. Mais rien ne put les rendre sages, et il fallut les interdire. Toujours divisés, en proie à des dissensions intestines plus ardentes que jamais, ils finissent par afficher l'ingrate et ridicule prétention de traiter avec les Romains de puissance à puissance. Ils se croyaient fins politiques, sans doute, parce que Rome, à ce moment, avait sur les bras la guerre contre Viriathe et contre Carthage. Il faut reconnaître d'ailleurs que, en Espagne comme en Afrique, les généraux romains menèrent d'abord les choses assez mal pour justifier en apparence leurs prétentions. Les journées de Scarphée, puis de Leucopetra, leur apprirent du moins à se connaître eux-mêmes, suivant le conseil de leur compatriote Socrate.

Immédiatement le consul Mummius, assisté d'une commission de dix hommes d'Etat, fut chargé d'organiser le pays (146). Faut-il faire remonter à cette date la réduction du pays en province? Il n'existe pas de signe

absolu, de formule, auxquels on puisse reconnaître qu'un pays est réduit en province ou ne l'est pas encore : et cela par l'excellente raison que les Romains n'attachaient pas au mot *provincia* un sens générique. On les eût à coup sûr embarassés d'abord, si on leur eût demandé ce qu'ils entendaient par une province. Ils savaient fort bien, du moins ceux qui étaient versés dans la connaissance du droit public, ce qu'était la province de Sicile, celle de Sardaigne, celle de Macédoine. En cas de doute, ils eussent pris en mains les traités qui fixaient les relations de ces divers pays avec le peuple romain, ainsi que les lois, plébiscites, sénatus-consultes, édits prétoriens qui avaient pu intervenir. Mais la province abstraite n'avait pas pour les Romains de la République un sens suffisamment précis. — Il est certain que, en 146, l'état de la Grèce fut profondément modifié. Les ligues, de toute appellation, que les Romains avaient jusqu'ici tolérées, sont et demeurent supprimées. Les cités doivent rester isolées. Partout sont également abolies les constitutions démocratiques. Dans toute administration municipale, la haute main appartient à un conseil, nommé ou tout au moins agréé par l'autorité romaine et recruté invariablement parmi les plus riches. Les Romains, toujours dociles et ouverts à l'expérience, avaient remarqué que, de leur temps, ceux qui possédaient attachaient bien moins de prix à l'indépendance de la patrie commune qu'à la conservation et à la jouissance de leur fortune personnelle. Avec eux ils étaient sûrs de n'être pas trompés.

Fidèle à sa politique, le Sénat se garda bien de faire peser un joug égal sur toutes les villes uniformément.

De même qu'en Sicile, les unes furent favorisées, les autres eurent à subir les plus dures conditions. Néanmoins on peut dire que toute la Grèce se repose dès lors sous le niveau de la même servitude. Toutes les villes relèvent également du grand gouvernement de la Macédoine, dont le titulaire a pleins pouvoirs, comme chef militaire, comme administrateur et comme grand justicier. Il est hors de doute également (1), qu'à partir de ce moment, les cités grecques payent à Rome une redevance annuelle. Il peut y avoir, il y a certainement des cités favorisées, exemptes même; mais l'exploitation fiscale du pays a commencé.

4° Les Espagnes.

Dès l'époque où Hannibal, franchissant la barrière des Alpes, descendait en Italie (218), Tite-Live considère déjà l'Espagne comme une province de Rome (2). Cette prétention, quelque prématurée qu'elle puisse paraître, n'a rien d'excessif, comme nous l'avons vu, étant donné le sens vraiment romain de *provincia*. Et cependant la péninsule ibérique était loin d'être soumise. Pour y opposer une digue opportune aux progrès des Carthaginois, qui s'étaient amplement dédommagés de ce côté de la perte des îles méditerranéennes, Rome avait établi son protectorat intéressé dans la région située au nord de l'Ebre. Mais dans tout le reste de la

(1) Cic., de prov. cons., 3, 5.
(2) T.-L., XXI, 40.

péninsule, à l'exception des contrées lusitaniennes et gallaïques, les Carthaginois, depuis les glorieuses campagnes d'Hamilcar et d'Hannibal, dominaient sans conteste et exploitaient le pays. Au début de la guerre, les Romains, supposant gratuitement que l'Espagne allait être le théâtre des hostilités, s'étaient hâtés d'y expédier le consul P. Cornelius Scipion, avec une armée consulaire. C'était sa province : *Hispaniæ provinciæ scriptus*. On sait de quelle façon le grand Carthaginois trompa l'attente du Sénat et déconcerta tous ses plans. Il s'en faut que Rome ait eu l'avantage en Espagne, tout le temps que, sur le théâtre principal, Hannibal sut rendre la victoire indécise. Après plusieurs campagnes assez heureuses d'abord, les deux Scipions furent défaits et tués ; toute l'Espagne ultérieure perdue pour les Romains (211). Il était temps que l'énergie indomptable de C. Marcius, puis l'arrivée de Claudius Nero avec des renforts, puis bientôt l'envoi du jeune P. Scipion vinssent changer la face des choses. En cinq ans les Romains eurent partout repris l'avantage.

Toutefois, les Espagnols s'aperçurent bien vite que, par la victoire de Rome, ils n'avaient guère fait que changer de maîtres, et peu gagné au change. Race fière et belliqueuse par tempérament, également incapables, comme César le leur reprochera un jour, en paix de se tenir tranquilles, en guerre de se bien comporter, les Espagnols furent, entre tous les peuples, celui qui opposa à la conquête la résistance la plus vive et la plus longue. Les généraux de Rome culbutaient assez facilement d'ordinaire leurs bandes d'insurgés, quand elles se risquaient dans la plaine. Mais les gouverneurs

ne savaient où les prendre pour en faire de dociles administrés. — Ainsi, au moment où l'on pouvait croire le pays soumis (197), éclate la plus formidable des insurrections. Les deux provinces sont en feu. La situation paraît assez grave au Sénat pour justifier l'envoi d'un des deux consuls de l'année, de M. Porcius Caton lui-même. Caton en vint à bout, mais la campagne fut rude : il dut appeler à son aide et la ruse et la force (1). Dans l'intérêt de l'avenir, il fit raser les murailles de toutes les villes, des Pyrénées aux colonnes d'Hercule; et pour être plus sûr d'être obéi, il s'arrangea de façon que l'ordre de démolition arrivât dans toutes les villes le même jour et fût exécuté sur le champ. Cette même année 197, les frontières des deux Espagnes furent enfin délimitées, et le pouvoir confié à deux magistrats permanents. La loi *Bœbia* disposait sagement que la durée du mandat serait de deux années, et non annuelle. Toutes les cités étaient tributaires, suivant le système importé par les Carthaginois : une somme fixe et des redevances en nature. La domination de Rome est donc fondée nominalement, sinon de fait; car elle eut bien souvent besoin de s'affermir sous les successeurs de Caton. C'est plus tard, sous l'administration à la fois paternelle et ferme de Fulvius Flaccus, de T. Sempronius Gracchus surtout, que la pacification, *pax romana*, fut à peu près achevée. Les notables du pays ne répugnent plus à prendre du service dans l'armée romaine. Gracchus a, en Espagne, une vaste clientèle personnelle, comme les Marcellus en Sicile. Après

(1) T. L. XXXIV, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20,

lui il n'y eut plus de réellement indépendantes que les populations montagnardes du nord et du sud-ouest. Leur soumission devait être l'œuvre du temps. Les Celtibériens se révolteront encore ; les Lusitaniens, les Cantabres ne seront définitivement réduits que par les armes d'Auguste : mais l'organisation provinciale du pays existe et fonctionne.

5° La Cisalpine.

A l'égard des populations du sud de l'Italie, plus ou moins mélangées d'éléments grecs, comme aussi envers les Etrusques, Rome avait cru pouvoir tempérer l'usage de la force, de la guerre, de la destruction, par des procédés plus doux, la colonisation, les concessions faites à propos, l'admission dans une certaine mesure aux avantages de la *civitas*. Contre les tribus gauloises, qui occupaient tout le nord de la péninsule jusqu'à la hauteur d'Ancône, elle changea de système et procéda le plus ordinairement par extermination. En 283, elle avait anéanti déjà les Sénons, qui s'offraient les premiers à ses coups. Mais la masse des populations celtiques était à peine entamée. Restaient les Lingons, sur la vallée inférieure du Pô ; les Boïes, à l'ouest ; les Anares, les Cénomans, de l'autre côté du fleuve, et surtout les Insubres, la plus puissante nation des Celtes d'Italie. Jusqu'en 225, les Gaulois furent constamment les agresseurs : ils renouvelaient presque chaque année, sur les terres romaines, ces redoutables *tumultus*, auxquels Rome se contentait d'opposer une prudente défensive. La bataille de Téla-

mon (225), marque leur dernier effort, après lequel les Romains ont visiblement le dessus. Quelques années plus tard, quand Hannibal descendra des Alpes, il sera trop tard pour trouver des alliés dans la vallée du Pô. Les Gaulois auront été écrasés. Mediolanum, Comum, toutes les places fortes seront détruites ou au pouvoir des Romains. Par les colonies militaires et civiles, romaines et italiques, la prise de possession de la Cisalpine sera à peu près un fait accompli.

Le Pô forma quelque temps une ligne de démarcation. Rome ne voulait pas embrasser à la fois tout le versant jusqu'aux Alpes. Les habitants de la rive gauche, les Transpadans, furent provisoirement tolérés. Quant aux Celtes cispadans, il faudra qu'ils disparaissent. Ceux que la guerre avait épargnés furent en partie transportés. Déjà autrefois de grands partages de terre avaient eu lieu aux dépens des Sénons. Les colons romains ou italiens avaient envahi en masse les territoires du Picenum. La grande voie du Nord qui, en 300, ne dépassait pas Narnia, touche la mer à Fanum, et sous le nom de voie flaminienne va relier les puissantes colonies de Mutina, de Placentia et autres établissements. D'immenses et incessantes assignations de terre y attirent l'élément romain. La conquête est déjà suffisamment consolidée pour supporter la crise du passage d'Hannibal.

Malgré leur importance et leur étendue, ces vastes territoires ne furent pas tout d'abord administrés par un magistrat spécial. Quand le Sénat n'avait pas cru devoir en faire l'objet d'une province, ils étaient rangés, comme le reste de l'Italie, sous la juridiction ordinaire des con-

suls de Rome et sous le contrôle immédiat du pouvoir central. Un des deux consuls les prenait plus particulièrement dans ses attributions. Les places fortes, les points stratégiques étaient sans aucun doute occupés militairement par des garnisons suffisantes, et le pays placé sous la surveillance de lieutenants, questeurs, préfets, agents immédiats des consuls en charge. Jusqu'à Sylla, sauf les cas exceptionnels, le Sénat et les consuls administrent directement tous les Italiens, depuis les Alpes jusqu'au golfe de Tarente.

C'est alors que la scission s'opère, et que le pays celtique est organisé en un département extra-consulaire, avec un magistrat spécial et permanent. Un certain doute, toutefois, continue à régner sur la destination de ces contrées. La Cisalpine fut un moment réunie à l'Illyrie, puisque nous voyons César les séparer et en former deux provinces distinctes. Peut-être aussi n'avaient-elles été réunies exceptionnellement que pour lui. On sait que le Sénat n'aimait point à se lier les mains. Les circonstances dictaient toujours le règlement d'état des provinces, la division des juridictions ou la concentration des territoires. La politique, comme l'administration, se faisait toujours à propos, exprès.

6° L'Afrique carthaginoise.

Après Zama, Scipion, poursuivant le cours de ses faciles succès, était en situation de faire ce que son petit-fils adoptif fera quelque soixante ans plus tard. Carthage était à ses pieds. Hannibal lui-même avait demandé la

paix. Mais la question de l'acquisition de l'Afrique, à cette date, ne fut pas même posée. Provisoirement, on se contenta d'établir, entre les diverses puissances de la côte libyenne, un antagonisme savant, de sorte qu'elles se tinssent elles-mêmes en équilibre : ce qui, tout en assurant la sécurité de Rome, lui permettait de ne rien distraire de ses forces, au moment où allaient visiblement surgir de graves complications du côté de l'Orient. Carthage subsista donc, mais affaiblie, réduite même dans ses possessions continentales, tributaire, impuissante, et tenue en échec par le royaume numide de Massinissa.

Cependant telle était la vitalité de cette race phénicienne, que quelques années lui suffirent pour réparer ses pertes, combler les vides de sa population décimée par la guerre ou emmenée en captivité, et regagner par le commerce ce qu'elle avait perdu par les armes. Hannibal, avant de s'exiler, avait eu le temps de rendre à son pays un dernier service. Non moins grand comme homme d'Etat que comme capitaine, et plus utile peut-être aux siens comme citoyen que comme soldat, il s'attacha à réformer les vices de la constitution carthaginoise et prépara le relèvement de sa patrie. La défiance ombrageuse de Caton comprenait qu'il n'avait que trop bien réussi. Dans un voyage qu'il fit en Afrique, en qualité de chef d'une commission chargée précisément d'instruire et de régler des difficultés survenues entre Carthage et son rapace voisin, Caton put à peine en croire ses yeux. Il fut terrifié à la vue du réveil florissant de l'ennemi séculaire de sa patrie. Encore tout plein des cruels souvenirs de sa jeunesse, lui, le vétéran de tous les champs

de bataille de la seconde guerre punique, il voyait déjà, dans un avenir prochain, un autre Hannibal, s'armant de ces immenses ressources, recommencer la lutte gigantesque où Rome avait pensé disparaître. Il revint de son voyage avec l'idée fixe qu'il fallait détruire Carthage au plus vite. Son autorité était considérable dans le Sénat et auprès du peuple. Les adhésions ne lui manquèrent pas. D'un autre côté, les spéculateurs, les hommes de finance, les grands commerçants, l'ordre équestre, en un mot, dont la voix commençait à devenir puissante dans les conseils de la nation, crurent que le commerce italien et les ports romains allaient hériter de ce mouvement, de cette prospérité. Supprimer la concurrence, c'était s'assurer le monopole. Ils se joignirent aux partisans de la guerre.

L'issue ne pouvait être douteuse : après trois campagnes, Carthage fut prise d'assaut et détruite de fond en comble (146).

Que faire maintenant du territoire conquis ? Le déclarer butin de guerre, l'annexer à *l'ager publicus*, c'était facile, c'était fait : mais la question politique n'était pas résolue par là. Les alliés africains de Rome n'étaient déjà que trop puissants. Du moment que Carthage était supprimée, ils devenaient inutiles ; leur ancienne amitié n'avait plus de raison d'être. Comme les rois pergaméniens en Asie, les princes numides constituaient à leur tour un danger en Afrique. On n'avait pas détruit Carthage pour la relever sous un autre nom; et il était temps d'opposer une barrière à leurs appétits ambitieux et à leur soif d'agrandissements. C'est sous l'empire de ces réflexions, qui s'imposaient d'elles-mêmes, que fut ré-

glée la situation de l'Afrique. On voulut bien laisser à Micipsa et à ses frères tout ce qu'ils avaient reçu de la munificence romaine, ou usurpé sur les Carthaginois. On ne les chicana pas trop sur le bien mal acquis. Mais tout ce qui constituait en dernier lieu le domaine de la cité vaincue, c'est-à-dire la côte africaine, depuis le fleuve Tusca (Wadi-Saïne), en face de l'île de Galite, jusqu'à Thenæ, vis-à-vis l'île de Karkenah, fut déclaré province romaine, *Africa provincia*. Du côté de l'intérieur, les Numides, de proche en proche, s'étaient avancés jusqu'à Zama. On ne les rejeta point en arrière; mais la délimitation des nouvelles frontières fut rigoureusement tracée.

Utique fut désignée pour être la résidence officielle du gouverneur romain.

La question des impôts fut également réglée. Presque toutes les villes africaines, dès le début, sûres d'avance du résultat, avaient refusé de s'associer à la lutte désespérée de la métropole et s'étaient données aux Romains. Utique nommément, Adrumète, la petite Leptis, Thapsos, et autres, conservèrent leur territoire et leur autonomie communale. Les autres villes perdirent leur sol et leurs libertés. Le fonds appartient désormais à Rome. Elles sont réduites à la condition de sujettes. En général, les territoires ainsi confisqués sont rattachés à *l'ager publicus*, font partie du domaine et, comme tels, sont loués à bail aux fermiers publics, aux spéculateurs et entrepreneurs d'exploitations agricoles. Quant aux villes ordinaires, comme, à ne point les exterminer avec leurs habitants, il fallait du moins ne pas leur ôter tous les moyens d'existence, ou leur laisse

3

l'usufruit à titre précaire, provisoire, révocable d'une partie du sol, à charge par elles de payer au trésor public une redevance annuelle, *stipendium* (1). Les anciens maîtres devenaient, dans ce système, les fermiers de leurs anciennes propriétés.

7° La Transalpine.

Pour joindre par terre leurs possessions d'Espagne, les Romains ne pouvaient se priver longtemps d'un passage en Gaule. La route par mer était sans doute plus commode; et l'alliance de la république phocéenne, avec ses nombreux ports de relâche, la leur rendait facile et sûre. On s'étonne cependant qu'ils aient éprouvé si tard le besoin de se trouver en Gaule tout à fait chez eux. Ainsi, en 125, nous les trouvons encore bataillant contre les transalpins de la vallée du Rhône, les Salyens, ou Salluviens (Ain), les Voconces (Drôme et Vaucluse), les Celtes du val d'Isara, les Allobroges et la puissante tribu des Arvernes.

Le résultat de toutes les campagnes de Flaccus, de Domitius, de Fabius, et des négociations poursuivies avec les principales cités gauloises, fut la création d'un gouvernement régulier de l'autre côté des Alpes. Le noyau de la nouvelle province fut d'abord la région située à l'est du Rhône, depuis le lac Léman jusqu'à l'embouchure. On y ajouta presque aussitôt tout le pays qui

(1) App. H., XLIV. — Quand le Sénat accordait un privilége quelconque à quelque peuple, il y mettait toujours cette condition, que les priviléges n'auraient de force qu'autant qu'il plairait au peuple romain.

s'étendait sur la rive droite du fleuve jusqu'aux Pyrénées. Il n'est pas possible de déterminer les limites précises de ce gouvernement nouveau, par la raison que, même pour les Romains, elles n'étaient rien moins que nettement dessinées dès les premiers temps. Il est établi que les généraux romains avaient infligé de sanglantes défaites aux Allobroges et surtout aux Arvernes, qui étaient loin de s'y attendre. Les uns et les autres durent naturellement subir les conditions qu'il plut aux vainqueurs de leur imposer. Les uns et les autres furent plus ou moins assujettis. La politique romaine sut, comme toujours, pour couvrir sa frontière de ce côté, se ménager de précieuses alliances en dehors du cercle officiel embrassant les peuples sur lesquels s'étendait l'autorité directe des proconsuls. Ainsi les Edues (entre Saône et Loire) entrèrent dès ce moment dans l'amitié, l'alliance ou la clientèle de Rome. Les Volkes Tectosages, avec leur capitale Tolosa, contractèrent aussi de bonne heure un *fœdus* quelconque, qui leur créait en Gaule une situation exceptionnelle et les assimilait aux cités fédérées. Quant aux habitants proprement dits de la *provincia* nouvelle, ils présentent et présenteront longtemps trois éléments très distincts. — Ce qui reste de Celtes indigènes, malgré la diversité des situations de droit que leur a faites la politique romaine, se reconnaît à des caractères communs. Ils sont tributaires. Rome ne s'immisce point, sans nécessité, dans l'administration intérieure de leurs cités, pourvu que, bien entendu, ils se renferment dans le cercle de leurs inoffensives attributions, qu'ils payent et fournissent ce qu'on leur demande, en nature, en argent, en contingents de guerre: tel est

leur rôle. — Vient ensuite, au sein même de la province, la puissante et riche république de Massilie. Son indépendance est respectée. Elle n'avait point donné prise contre elle ; et d'ailleurs, à la réduire comme tout le reste, les Romains avaient plus à perdre qu'à gagner. Elle conserva donc, non-seulement ses lois et sa liberté, mais encore les nombreuses stations maritimes qu'elle avait fondées tout le long du littoral, Nice, Antipolis. Agathé, etc. En outre elle recevait, le long de la mer, une bande de territoire d'une largeur moyenne de trois ou quatre kilomètres, à charge par elle d'y construire une grande route et de la maintenir en bon état d'entretien. — Enfin venaient les citoyens romains et les Italiens qui, à la suite d'une conquête, ne manquaient jamais de se précipiter à la curée, marchands, laboureurs, vétérans libérés, etc. Deux villes devinrent tout d'abord le centre de l'immigration et de la colonisation, Aquæ Sextiæ, et Narbo Martius. Qu'il y ait eu, ou non, une colonie spéciale envoyée à Aquæ Sextiæ, la chose est douteuse et médiocrement importante. Il est certain que, s'il n'y eut pas dès le principe une colonie, un corps de cité complet et organisé, il vint s'y établir individuellement une multitude de Romains et d'Italiens, qui conservaient, en droit, leur situation personnelle. A tout le moins, Aquæ Sextiæ fut une importante station commerciale et militaire. Narbo, au contraire, reçut une colonie régulière de citoyens romains, installés suivant la procédure ordinaire par le tribun qui lui donna son nom (1).

(1) Fondée en 118. la colonie de Narbonne, comme presque toutes les colonies romaines. fut plusieurs fois renforcée ; notamment en 105, par de nouveaux colons qu'y conduisit Crassus. (Cic. Brut. 43, 160.)

C'est la première colonie de citoyens romains fondée hors de l'Italie, et ayant réussi. Elle prospéra rapidement et fit une rude concurrence à Massilie elle-même. C'était la résidence officielle du gouverneur de la Narbonnaise.

Les choses en restèrent là, jusqu'au proconsulat de Jules César, où un remaniement devint indispensable. Tant que dura la conquête, la Gaule fut administrée militairement; et même, jusqu'à la mort du dictateur (44), le territoire conquis resta attaché à la vieille province. Le temps avait manqué pour faire mieux. En tout cas, les bases de l'organisation définitive étaient jetées. De la Gaule conquise par César, on fit deux nouvelles provinces, la Gaule Lyonnaise et la Gaule Belgique. Un peu avant le second triumvirat, nous voyons (1) deux proconsuls réguliers administrer la Gaule, Lépide au sud, et au nord Plancus.

8° L'Asie.

Il y avait longtemps que les Romains parlaient en maîtres dans l'Orient et faisaient la loi à toute l'Asie grecque, quand ils se décidèrent (129) à fonder en Asie-Mineure un gouvernement.

Aux Séleucides, refoulés de l'autre côté du Taurus, avaient succédé tous les clients de Rome, et notamment les souverains de Pergame, favorisés entre tous. A force de bassesse, de services honteux, et, il faut le dire, de

(1) Correspondance de Cicéron, à cette époque.

dextérité diplomatique (1), ils réussirent à conserver assez longtemps une existence précaire, une souveraineté nominale, tant qu'enfin le dernier des Attalides, Attale III, institua en mourant le peuple romain son héritier. Populus romanus *meorum* heres esto. C'était le seul moyen d'assurer le respect à ses dernières volontés. Rome accepta le testament et procéda de suite à la liquidation de la succession.

Dans le premier moment, un bâtard d'Eumène II, Aristonicos, crut pouvoir faire opposition. Après quelques succès qui ne pouvaient être qu'éphémères, il est réduit par Perpenna, conduit à Rome ; puis, naturellement, étranglé. Le successeur de Perpenna, Manius Aquilius, est chargé de procéder à la réorganisation définitive du pays.

Là encore les Romains prétendent faire le moins de frais possible. Ils n'aimaient point les successions par trop onéreuses. — Les régions orientales du royaume des Attalides sont cédées aux rois voisins qui, en retour, clients de Rome, se chargeront de la garde des frontières. Par l'effet salutaire de cette même politique, qui lui a déjà pleinement réussi ailleurs, qu'elle pratique, nommément, en Gaule et en Afrique, Rome est dispensée de l'obligation d'entretenir sur les lieux des armées légionnaires et même des garnisons permanentes. Les milices locales suffiront presque partout, dans les circonstances ordinaires. Les possessions de Thrace sont réunies à la vaste province de Macédoine, qui fut à peu près ce qu'a été la Turquie d'Europe de nos jours. — La ligue

(1) T.L., XLII, 11, 12, 13, 14.

lycienne s'agrandit de quelques territoires. On resserre plus étroitement encore les liens de *vassalité* des nombreux petits Etats voisins, royaume de Bithynie, principautés paphlagoniennes, tribus gauloises de Gallo-Grèce, confédérations Lycienne, Carienne, Pamphylienne, cités libres, telles que Cyzique, Rhodes, et autres. Puis de tout ce qui reste, on forme ce qui s'appela dès lors le gouvernement d'Asie, *Asia provincia.*

Ces arrangements territoriaux subiront bien des modifications. La principale fut l'œuvre de Pompée. La province d'Asie comprit alors les deux Mysie, la Lydie, l'Eolie, l'Ionie, la Carie, la Doride et les deux Phrygies.

Le pays, relativement, fut traité avec douceur. Les possessions personnelles des rois pergaméniens, le domaine de la couronne, les richesses proverbiales des Attalides firent retour au trésor romain, comme de juste. Les charges imposées à la province furent légères, du moins en théorie. Beaucoup de villes furent exemptes, ou favorisées. D'autres, comme Phocée, qui s'étaient déclarées pour Aristonicos, payèrent cher cette complicité. En somme, la commission, dans l'organisation de la nouvelle province, s'inspira des mêmes principes qu'avaient autrefois suivis Paul-Emile en Macédoine, Mummius en Achaïe.

9° La Cilicie.

En se décidant à fonder en Asie une possession immédiate, les Romains se condamnaient d'avance à n'en pas

rester là. D'abord, malgré la précaution avec laquelle ils avaient couronné leur frontière d'une ceinture d'alliés, ils acquéraient de dangereux voisinages, les rois de Pont, d'Arménie; puis, par delà, les Parthes. Ensuite, il n'y avait pas plus de raisons pour s'arrêter après la province d'Asie, qu'auparavant. Il était même plus facile de ne rien acquérir du tout en Asie, que de limiter ses acquisitions.

La force des choses prévalut donc et porta les Romains plus loin. Dès 102, pour assurer la domination romaine en Orient, et pour la surveillance des mers déjà infestées par les pirates, une station romaine avait été établie sur les côtes de Cilicie. L'établissement nouveau n'engageait pas l'avenir, il est vrai : il se composait d'une escadre et d'un corps d'occupation, l'un appuyant l'autre, pour la garde des mers de l'Est. Il y a encore loin de là à une province.

Cette mesure fut bientôt insuffisante. Une ligne de côtes aussi longue et accidentée était d'une surveillance fort difficile. La piraterie s'y était développée. Ces montueux et impraticables massifs de la Lycie, de la Pamphylie, de la Cilicie surtout, n'appartenaient en fait ni aux Lyciens, ni aux princes titulaires reconnus par Rome, mais bien aux pirates, qui avaient fondé dans ces parages un empire de leur façon. De leurs châteaux-forts ils s'élançaient, montés sur leurs barques-souris, *myoparones*, et écumaient le vaste bassin oriental de la Méditerranée. Puis, chargés de butin, ils se repliaient vers leurs repaires de la Cilicie, où nul alors n'était en situation d'aller les inquiéter. Ils vinrent bientôt rançonner jusqu'aux ports de Sicile et

d'Italie. Des îles leur payaient tribut. Ils avaient leur organisation, leurs chefs, leurs conventions. On vit le roi syrien Tryphon leur demander aide. On trouve des princes-pirates en alliance avec Mithridate, roi de Pont, et les émigrés démocrates de Rome. Bref, la piraterie en Orient était une puissance (1).

Enfin, en 79, le Sénat se décida, vu la gravité des circonstances, à envoyer sur les lieux un des consuls, Publius Servilius, auquel il fallut trois rudes campagnes pour se rendre maître de la position. Les citadelles du prince-pirate Zenicetos, Olympos, Corycos, Phaselis en Lycie, Attaleia en Pamphylie, tombèrent successivement. Puis, franchissant pour la première fois le Taurus avec les légions, Servilius attaqua et soumit les Isauriens (Cilicie Trachée), s'empara d'Oroanda et d'Isaura même,qui domine tout le plateau où s'élève Iconium.

Le résultat de tous ces succès fut la consolidation et l'agrandissement de l'établissement romain de Cilicie. Peut-on dire qu'à cette date elle fut réellement érigée en province? Question de mots. Avant les expéditions de Publius Servilius Isauricus, les Romains occupaient effectivement ce pays. Sans doute, ce corps d'occupation était loin de garder une province régulièrement et définitivement constituée. Mais elle ne le fut guère davantage en 78. Si on laisse au mot *provincia* le sens vrai qu'il a à cette époque de l'histoire romaine, il est certain qu'il y a en Cilicie, dès 102, un commandement militaire, par conséquent, plus ou moins une pro-

(1) Cic. de suppl. — Pro leg. Manil.

vince. Sylla l'a administrée, telle quelle, en 92 (1). Dolabella l'a également gouvernée en 80 et en 79. Nous sommes du reste à l'époque la plus troublée des affaires d'Asie. Les transformations les plus incroyables s'y produisent d'une année à l'autre. En 82, la Syrie et la Cilicie étaient des satrapies arméniennes : les annales syriennes mentionnent Tigrane comme maître et seigneur du pays (2). Quant aux territoires autrefois dépendants de la Cilicie, mais situés au nord du Taurus, Cilicie cappadocienne et Cataonie, ils avaient appartenu à la Cappadoce, celle-ci après la dissolution de l'empire des Attalides (3), la seconde après la paix faite avec Antiochus.

Les victoires de Servilius mirent un terme à ces vicissitudes et à ces conflits de dominations. A ce moment la Cilicie, sans préjudice des remaniements dont elle sera l'objet, prend une forme plus arrêtée. En attendant le travail d'ensemble, qui ne pourra se faire qu'après les victoires décisives de Pompée en Orient, elle existe : tantôt consulaire, tantôt prétorienne, suivant les circonstances Quand Cicéron l'administra comme proconsul, en 54, elle embrassait la Phrygie majeure, où étaient les villes de Laodicée, Apamée, Synnade, Philomelum ; la Cilicie proprement dite, avec la Pisidie, la Lycaonie, la Pamphylie, l'Isaurie.

En 58, la province de Cilicie avait fait une importante acquisition. Le peuple, ou plutôt les chefs du parti démocratique, sous prétexte que les Cypriotes s'étaient

(1) App. Mithr., 57. — Bell. civ. I, 77. — Cic. in Verr. I, 1, 11.
(2) App. Syr. 48.
(3) Just., 37. 1.

compromis avec les pirates leurs voisins, ordonnèrent la confiscation pure et simple de l'île. Chypre, par un usage constant, était depuis longtemps l'apanage des frères ou des fils des rois d'Egypte. Nonobstant (1), sous le consulat de L. Calpurnius Piso et de A. Gabinius, le tribun Clodius fit porter la loi qui réunissait l'île de Chypre à la République. La même loi désignait Caton pour aller prendre possession de l'acquisition nouvelle. Caton obéit. Débarqué à Chypre, sans armée, seul avec son plébiscite, il prononce la déchéance du prince égyptien, règle en vertu de ses pouvoirs la situation politique, civile, fiscale des habitants; puis, conformément à ses instructions, il incorpore l'île à la province voisine de Cilicie.

10° La Bithynie.

Depuis longtemps déjà ce pays était, au nom près, une possession romaine. Les trafiquants, Romains et Italiens, l'avaient envahi et l'exploitaient. Les commissaires, les magistrats, les officiers romains n'en sortaient pas et s'y comportaient comme chez eux. Enfin, en 75, Nicanor III, dernier souverain de Bithynie, comme autrefois le dernier des Attalides, meurt et laisse par testament son royaume au peuple romain. On prit alors officiellement possession du pays. Mais la guerre était loin d'être terminée entre Rome et l'Orient, personnifié

(1) L'Egypte elle-même à cette époque était déjà menacée. Diverses propositions avaient déjà été faites dans le Sénat. La loi agraire de Rullus, dans une de ses dispositions, comprenait, du moins implicitement, l'Egypte elle-même parmi les possessions romaines livrées à l'arbitraire des décemvirs.

dans Mithridate. La Bithynie fut même le théâtre de rudes combats, de siéges mémorables. Elle partagea du reste toutes les vicissitudes du monde oriental, jusqu'à la défaite décisive et la mort du terrible sultan de Pont (64). Dans l'organisation générale de l'Orient par Pompée et ses commissaires adjoints, la Bithynie fut érigée en province. Le gouvernement primitif d'Asie sera réduit à la Mysie, la Lydie, la Carie et la Lycie. Le reste servira à compléter, comme nous l'avons vu, les provinces nouvelles de Cilicie et de Pont-Bithynie. Cette dernière comprendra, outre l'ancien royaume de Nicomède, la Paphlagonie et peut-être la moitié occidentale de l'Etat pontique, c'est-à dire la côte de l'Euxin jusqu'à l'Halys, et probablement au delà.

11° Cyrène.

En 96, le dernier souverain de Cyrène, Apion, avait légué en mourant ses Etats aux Romains. Le Sénat, réservant ses droits, ne s'était pas d'abord empressé de prendre possession. Le temps d'ailleurs était à lui. C'est seulement en 75 que l'organisation provinciale est consommée, et qu'on rencontre à Cyrène et dans la Cyrénaïque, non plus des fonctionnaires de passage, des délégués chargés d'étudier le pays et de préparer le travail sur lequel le Sénat arrêtera la formule de la province, mais bien un préteur, nommé en la forme ordinaire, permanent, et avec lui tout le personnel assorti d'une administration provinciale.

12° La Crète.

La piraterie, en 74, avait atteint des proportions telles, que les Romains étaient à la veille d'être chassés de ce qu'ils appelaient leur mer, *mare nostrum*. Avant l'expédition de Pompée, les chefs pirates étaient de plus en plus les véritables souverains de la Méditerranée. Le commerce, pour eux, se confondait avec le brigandage, la saisie des vaisseaux marchands, les descentes sur toutes les côtes, la surprise et le rançonnement des villes, les razzias en grand d'hommes, de bétail, d'or et d'argent. C'est à peine si les consuls étaient en sûreté, voyageant d'Italie en Orient, avec leurs flottes et à la tête de leurs armées. De fait, sous les yeux de Lucullus lui-même, le pirate Athenodoros surprit un jour Delos, et la pilla impunément. Héracléon, son émule en piraterie, entra un jour dans le port de Syracuse, aborda aux quais, à la face du gouverneur romain, réduit à subir cette visite. L'île de Lipara, voisine de la Sicile, et relevant du gouvernement de Syracuse, avait préféré traiter à forfait avec eux, pour n'être pas ainsi visitée.

C'est ainsi que l'oligarchie aristocratique, issue de la restauration syllanienne, détenait le pouvoir, mais ne se montrait point à la hauteur de la tâche. Elle était impuissante à assurer même la police des mers, et des mers voisines de l'Italie. La domination romaine en Orient tendait à devenir de plus en plus nominale.

Les Crétois, entre tous, se distinguaient par leurs audacieux brigandages. C'était des ports de Crète, non

moins que de Cilicie, que sortaient en grande partie les plus fiers écumeurs de mer. Peuple dégénéré et pervers, la piraterie, le vol à main armée étaient entrés dans leurs mœurs. Après la défaite honteuse qu'ils avaient infligée sur mer à M. Antonius, dans les eaux de Cydonia, le Sénat, quelque faible qu'il fût, ne pouvait plus décemment ajourner la guerre. Encore s'en fallut-il de bien peu que l'ambassade crétoise, venue à Rome pour s'expliquer devant le Sénat, n'emportât un sénatus-consulte favorable, le renouvellement de l'alliance et le maintien de la sorte d'indépendance qu'ils avaient conservée jusque là. Le parti de la guerre l'emporta cependant, pour l'honneur du nom romain ; et, en 68, le proconsul Q. Metellus se montra enfin dans les eaux crétoises avec trois légions. Il lui fallut deux années pour soumettre toute l'île. C'était la dernière parcelle de terre grecque, encore libre, qui tombait comme tout le reste sous l'irrésistible domination de Rome. La *gens* des Metellus ajouta aux surnoms de Macédonique, de Dalmatique, de Numidique, de Baléarique le surnom nouveau de Crétique, et Rome compta une province de plus.

13° La Syrie.

Malgré les victoires réitérées des Sylla, des Lucullus, et les plus remarquables campagnes, un désordre inextricable régnait sur le continent asiatique. La loi du tribun Manilius, soutenue avec succès par Cicéron (66), vint enfin rappeler les Glabrion, les Marcius Rex et, appliquant aux grands maux les grands remèdes, concentrer dans

la main du seul Pompée les gouvernements de Pont et de Bithynie, de Cilicie, le commandement de toutes les forces de terre et de mer qui s'y trouvaient, avec la faculté d'y ajouter, à son gré, la guerre pontique et la guerre arménienne, le droit de faire paix, guerre ou alliance avec les dynastes de l'Orient. Quelques campagnes suffirent pour rendre Pompée maitre absolu de la situation. Aussitôt il procéda énergiquement à la transformation depuis plus d'un siècle reconnue nécessaire du système impuissant des clientèles politiques, telles qu'elles fonctionnaient tout autour de la province romaine d'Asie. Avec les Etats des anciens clients, il fit des provinces romaines ; et, conformément à l'éternelle politique du Sénat, il refit plus loin des alliés pour les couvrir et les protéger. « Grâce à Pompée, dit Cicéron (1), l'Asie, qui auparavant terminait notre empire, est maintenant entourée d'une ceinture de trois provinces nouvelles, la Bithynie avec le Pont, la Cilicie, la Syrie. »

L'Asie présentait, à l'arrivée de Pompée, l'aspect d'un véritable chaos. Cent dominations diverses s'y choquaient çà et là, naissaient pour disparaître presque aussitôt. La dissolution politique était à son comble dans l'ancien royaume des Séleucides. Ainsi, outre les souverains plus ou moins légitimes du pays, cet Antiochus par exemple, que Lucullus avait installé dans la Comagène, outre ses compétiteurs, outre tous ces fantômes de princes que Mithridate, Tigrane, les généraux romains faisaient et défaisaient tour à tour, on rencontrait vers

(1) Cic. prov. cons., 12.

la Syrie les établissements plus sérieux des Arabes, des Juifs, des Nabathéens. Les grandes villes syriennes devenaient ce qu'elles pouvaient entre tant de compétitions rivales. Telles étaient Antioche, Séleucie, Damas. Ajoutons les émirs arabes, les chevaliers-pillards et tous les pirates de terre, qui, à la tête de leurs hordes vagabondes, travaillaient pour leur compte au milieu de ce désordre universel.

C'en était trop, et il fallait, par une mesure radicale, telle que l'annexion immédiate, empêcher à tout prix que le royaume Syrien, au milieu de l'anarchie, des luttes intestines et des compétitions étrangères, échappât à la clientèle romaine. Pompée, après en avoir bien fini avec Mithridate, descendit donc en Syrie, avec le double prestige de l'*imperium* romain et de la victoire. Là, tranchant partout et agissant avec une autorité incontestée, il fit ce qu'il voulut. L'intérêt de Rome servit naturellement de règle. Toutes les usurpations disparurent. La maison des Séleucides la première fut supprimée. A Antiochus l'Asiatique, qui le suppliait de le reconnaître du moins comme dynaste héréditaire, Pompée fit une fière réponse : « Jamais je ne replacerai sur le trône un roi qui ne sait ni régner, ni défendre ses sujets, quand même ses sujets le réclameraient ; à plus forte raison lorsque leurs vœux lui sont contraires. » Les chefs-pillards furent également abattus; les Juifs, sévèrement châtiés, ainsi que les Nabathéens. Désormais Rome va exercer directement la souveraineté dans ces vastes territoires. Le gouverneur général de Syrie remplacera le triste souverain nominal du pays. Il aura sous lui des lieutenants, pour le représenter et tenir en respect, qui

la Judée, qui les émirs arabes, en un mot pour administrer sous ses auspices les différents districts de la Syrie réorganisée, la plus vaste des provinces romaines.

A tout prendre, l'Asie avait plus gagné que perdu à l'établissement des Romains dans le pays. Maint tyranneau, il est vrai, se trouvait dépossédé : mais les peuples, les villes, qui ne pouvaient désormais qu'avoir des maîtres, allaient du moins ressentir les effets d'une protection efficace, et les avantages d'une administration qu'ils n'avaient jamais connue.

Quant à l'état intérieur de ces nouvelles possessions, Rome, dans le premier moment, ne pouvait guère s'en occuper. Les choses restèrent donc sensiblement, après la conquête, ce qu'elles étaient auparavant. Les Romains, d'ailleurs, une fois la situation politique d'un pays réglée par eux, ne sont jamais intervenus qu'à leur corps défendant et pour raisons graves, dans les affaires intérieures des cités. Ils n'y eussent trouvé aucun profit ; et, sans parler de l'impossibilité matérielle, ils avaient tout intérêt à s'en abstenir. Aussi, après comme avant, sous l'administration directe de Rome comme sous les régimes antérieurs, l'Asie en général et la province d'Asie en particulier continuèrent à présenter le spectacle disparate et bizarre de territoires, de villes, les unes presque autonomes, les autres assujetties étroitement, de domaines fiscaux provenant des confiscations, de principautés, d'états laïques ou sacerdotaux, tous plus ou moins laissés maîtres de se gouverner selon leurs lois, sous des conditions tantôt douces, tantôt sévères, mais toujours différentes, surtout de proche à proche. Au-dessus de tout cela planent, le proconsul d'abord, puis les lieutenants,

les questeurs, les officiers de toute sorte et les nombreux agents du pouvoir romain.

A côté de ces quatre provinces d'Asie, et pour protéger les nouvelles frontières, Rome, continuant les errements politiques qui lui ont partout réussi, a su se ménager des alliés aussi puissants que dociles, notamment les rois-clients de Cappadoce, de Galatie, de Comagène, sans compter la tourbe des menus vassaux, dont la crainte fait pour elle des instruments utiles de domination : *vetus servitutis instrumentum reges*.

Ainsi, à l'avénement de César, Rome possédait en Europe sept provinces : les deux Espagnes, Citérieure et Ultérieure; la Gaule transalpine; la Gaule italique avec l'Illyrie; la Macédoine, avec partie de l'Illyrie, la Grèce et la Thrace; la Sicile; la Sardaigne avec la Corse. Ajoutons ici la Crète qui, par sa situation géographique, était bien plutôt une province européenne. — L'Asie figurait pour quatre provinces : l'Asie proprement dite; la Bithynie, avec le Pont; la Cilicie, avec Chypre; la Syrie, depuis le Taurus jusqu'à l'Egypte. — Enfin venait l'Afrique, avec ses deux gouvernements : Cyrène; l'Afrique autrefois carthaginoise.

13° Les Gaules.

César y ajouta les deux Gaules, Lyonnaise et Belgique, soit que ces deux circonscriptions s'ajoutassent à l'ancienne province narbonnaise, soit que, dans ces temps troublés où les choses n'avaient pas eu encore le temps de se régulariser, elles ne formassent toutes en-

semble pour commencer, que deux gouvernements. Enfin, sous César, l'Illyrie, détachée de la Cisalpine, forme une province à part.

C'est en cet état que le régime impérial trouve le monde romain. Tels sont les éléments que la République léguait à Auguste et à ses successeurs.

CHAPITRE II

Réduction et organisation des Provinces.

Lorsqu'on veut formuler avec quelque précision le procédé que suivaient les Romains, quand ils avaient à régler définitivement le sort d'un peuple vaincu et condamné par eux à disparaître du nombre des nations, on est passablement embarrassé. Nulle part ils ne nous ont livré leur secret, par l'excellente raison qu'ils n'ont jamais eu de méthode absolue. Ils procèdent essentiellement par observation des faits et par expérimentation. On dirait qu'ils ont pressenti la science moderne : ce sont ses principes mêmes qu'ils transportent dans la politique administrative, et qu'ils appliquent avec un tact parfait. Pour les comprendre il faut les voir à l'œuvre et les suivre. C'est à leurs actes seulement qu'on peut deviner leur système.

Ce mécanisme, qui devint si savant plus tard, par exemple dans l'organisation de la Grèce, de la Macédoine, de l'Asie, fut, comme toutes les institutions civiles,

militaires et politiques de Rome, le fruit du temps, de l'expérience, de la sagesse collective du peuple, du Sénat, des hommes d'Etat romains.

Toutefois, même dans le principe, et à travers les tâtonnements inévitables des débuts, malgré la variété que les circonstances introduisaient nécessairement dans la pratique, on reconnaît déjà les principes de conduite qui se développeront et se préciseront plus tard, ainsi que les points essentiels de ce qui sera un jour la politique romaine en matière de réduction et d'organisation des provinces. Nous rencontrons dès le commencement tous les éléments nécessaires : une administration centrale d'abord, représentée par le Sénat et par le peuple. L'un, régulièrement saisi de la question par un magistrat compétent, délibère et donne son avis, *auctoritas Patrum*; le peuple réuni dans ses comices, accepte ou repousse en vertu de sa souveraineté, *majestas*, et en tout cas fait la loi, *jubet*. — Nous trouvons ensuite des agents chargés de l'exécution : consuls, dictateurs, préteurs, triumvirs, commissaires, généraux à titres divers, sont les instruments de la volonté souveraine, investis à cet effet d'une délégation, *provincia*, d'abord personnelle, plus tard réelle, délégation qui était toujours préalablement définie et déterminée aussi rigoureusement que possible, quelquefois et dans les cas graves par le peuple, ordinairement par le Sénat (1). Une certaine ini-

(1) Les conventions passées avec les peuples étrangers changeaient de caractère, suivant qu'elles émanaient du général, du Sénat, ou qu'elles avaient reçu la consécration du peuple. Dans ce dernier cas seulement le traité était dit consacré, *sacrosanctum*. Nul ne pouvait plus rien y changer. *Sacrosanctum nihil esse potest*, dit Cicéron, *nisi quod per populum plebemve sancitum est.*

tiative était laissée à ces fonctionnaires, non-seulement pour conduire les opérations militaires, mais encore pour gouverner à titre provisoire les pays conquis. A côté d'eux, et pour agir aussitôt que le moment sera venu d'organiser, se plaçaient des commissaires, ordinairement au nombre de dix, quelquefois de quinze, chargés d'assister le général en chef, de travailler avec lui de concert, de le suppléer partout, d'étudier sur les lieux toutes les questions que pouvait soulever l'état présent et futur du pays, de les trancher par des solutions provisoires, de rendre compte au Sénat et de lui fournir tous les éléments du sénatus-consulte définitif, et même de la loi, s'il y a lieu.

Telle est, en résumé, la pratique constante, normale, que suivirent de bonne heure les Romains. Dans l'ordre légitime et constitutionnel de la subordination des compétences, c'est le général qui projette, avec le concours des commissaires qui lui sont adjoints. Le Sénat conseille ou dissuade. Le peuple, *populus*, et souvent la plèbe, *plebs*, acceptent ou repoussent.

Les Romains ont trouvé, en Italie comme partout, une multitude de petits Etats indépendants, ayant leur autonomie et leur gouvernement propres. Nulle société ne peut se passer d'une administration, quelle qu'elle soit. En s'annexant successivement tous ces Etats en vertu du droit de conquête, Rome, par l'esprit même de sa constitution civile et de son droit quiritaire, ne pouvait sans doute leur donner ses proprês lois ni leur octroyer son régime ; mais elle était bien obligée de les soumettre à une certaine organisation. Elle leur laissait donc, et ne pouvait pas ne point leur laisser tout ou partie de leurs institutions.

Elle se contentait de leur imposer ses charges, de les maintenir dans une dépendance étroite. Ce système d'annexions indéfinies, qui ne s'arrêta qu'après l'absorption complète de tout ce qui était susceptible d'être absorbé, fit peu à peu de l'empire romain, même après que le divin Caracalla eût conféré le titre de citoyen romain à tous les habitants de l'*orbis romanus*, un corps d'Etat sans exemple et sans nom, une agrégation de communes, de cités, de régions, soumis à une infinité de régimes particuliers, qui subsistèrent même longtemps en grande partie.

Mais aussi à mesure que Rome étendait ses conquêtes, elle était obligée de modifier son système administratif. Il n'y eut jamais, à proprement parler, de province réelle, en Italie, en deçà du Rubicon. Et cependant, sous l'influence de la nécessité et par la force même des choses, Rome y cherche, trouve et pratique déjà, dans une certaine mesure, le proconsulat. La conquête entraînait forcément l'administration, et la nécessité de gouverner les vaincus s'imposait au vainqueur. Les généraux chargés d'opérer dans une région ou de l'occuper, chez les Tarentins par exemple, ou chez les Samnites, résumaient nécessairement en eux toutes les fonctions du gouvernement de ces pays. Même en temps de paix, des corps d'occupation étaient répartis chez les alliés, chez tous les peuples faisant partie à un titre quelconque de la symmachie italienne. Les commandants de ces corps, de ces garnisons, de ces stations militaires étaient ou les consuls de Rome, ou des préteurs, ou des lieutenants, voire de simples tribuns. Il y eut très-souvent, en Italie même plusieurs provinces à la fois, c'est-à-dire plusieurs chefs

militaires, dictateurs, consuls, préteurs, en fonctions ou prorogés, investis de pouvoirs réguliers pour faire la guerre dans telle ou telle région, pour l'administrer militairement (1), pour y préparer ou y faire exécuter les traités.

Toutefois, la proximité de Rome, l'existence des municipes, des colonies de Latins, de vétérans, de citoyens romains, la présence des officiers de justice spéciaux dans les villes-préfectures imposaient à l'omnipotence des gouverneurs des obstacles avec lesquels ils devaient compter. — Mais l'Italie, dans son organisation et son administration, forma toujours une région à part.

Quand Rome, débordant hors de l'Italie, franchit les mers et forma, avec la Sicile d'abord, puis avec la Sardaigne réunie à la Corse, de véritables provinces, il fallut bien faire de l'ancien proconsul le fonctionnaire spécial que réclamaient les circonstances et la nature des choses. Comme le consul des anciens temps avant le démembrement de ses pouvoirs, il dut être à la fois général, administrateur militaire, civil et politique, et juge souverain dans toute l'étendue de son gouvernement. Une seule branche de l'administration fut exceptée toujours de la juridiction des proconsuls, la gestion financière. La tentation sans doute eût été trop forte. On adjoignit donc aux proconsuls un ou plusieurs questeurs, leurs subordonnés à tous égards, mais qui géraient la caisse publique et n'avaient de comptes à rendre qu'au Sénat et au trésor, à la fin de leur mission. — Tel était du moins le droit.

(1) Voir dans Tite-Live, par exemple (XVIII, 10), le remarquable règlement d'état des provinces pour l'an 206.

Rien ne jette un jour plus vif sur cette partie du droit public des Romains, vers l'an 201, que la procédure suivant laquelle prit fin la seconde guerre punique (1). Tous les esprits penchaient vers la paix. Il eût été indigne du nom romain de déposer les armes après les défaites : maintenant que l'Italie était délivrée d'Hannibal et Carthage vaincue chez elle, il n'y avait plus qu'à traiter. Les tribuns Manius Acilius et Quintus Minucius proposèrent au peuple de déclarer qu'il autorisait le Sénat à faire la paix avec les Carthaginois, et de désigner celui qui devait la conclure et celui qui ramènerait l'armée d'Afrique (2). — Sur quoi il faut remarquer d'abord que ce sont les tribuns de la plèbe qui prennent ici l'initiative ; que le peuple, dès cette époque, est régulièrement convoqué par tribus, et non par centuries, pour prononcer sur des rogations de cette nature ; bref, que les grandes questions de politique administrative sont déjà réglées par voie de plébiscites. Tite-Live raconte le fait comme chose naturelle, normale. De plus, c'est seulement en vertu de l'autorisation préalable du peuple convoqué par tribus que le Sénat peut s'occuper du règlement de la province d'Afrique. Et encore l'étendue de sa compétence est-elle rigoureusement limitée, puisque le plébiscite ordonne exclusivement au Sénat de négocier la paix. Ce n'est pas même lui, c'est le peuple qui désigne, par le plébiscite, celui qui conclura la paix et rapatriera les soldats. De fait, les tribus consultées sont unanimes sur la question de la paix. Elles char-

(1) T.-L., XXX, 43.
(2) T.-L., XXX, 40.

gent Scipion de la conclure et de ramener l'armée. En vertu de cette décision, le Sénat décrète que P. Scipion, après avoir pris l'avis de dix commissaires, fera la paix avec les Carthaginois, aux conditions qu'il jugera convenables. Certes, le vainqueur d'Hannibal, avec le concours de dix autres hommes d'Etat choisis parmi l'élite, était bien capable de négocier cette paix, que son génie, non moins que sa valeur, imposait à Carthage. Et cependant ces négociations n'étaient que des préliminaires. En effet, Scipion, d'après l'avis des dix commissaires, fixa les conditions, qui furent nécessairement acceptées par l'ennemi. Puis il ordonna aux plénipotentiaires de Carthage de partir pour Rome, afin d'y faire ratifier par un sénatus-consulte et par un plébiscite tout ce qui avait été fait (1).

Le général en chef, les commissaires, le Sénat, le peuple : tels sont donc les quatre rouages essentiels de ce mécanisme savant et perfectionné. Les rapports se modifieront entre les divers pouvoirs, suivant les temps et surtout les progrès de la révolution démocratique et césarienne qui se prépare. A cette époque l'équilibre existe encore. Chacune de ces forces donne ce qu'elle peut et doit donner, chacune contribue efficacement à l'harmonie de l'ensemble. Ce beau spectacle n'est pas sans doute la moindre des raisons pour lesquelles Cicéron, essayant d'esquisser son gouvernement idéal, n'en trouvait point de plus parfait que la république romaine, telle qu'elle fonctionnait en ce temps-là (2).

(1) T.-L. XXX, 44.
(2) Cic. de Rep.

Mais, dans le siècle suivant, la transformation s'opère déjà à vue d'œil. Les pouvoirs qu'emportait Paul-Emile pour organiser la Macédoine en province, ou en forme de province, n'étaient rien, en comparaison de l'autorité, de l'omnipotence que s'arrogèrent Sylla en Asie, ou Jules César dans les Gaules. Mais de tous les généraux républicains Pompée est celui qui, par les lois Gabinia et Manilia, concentre dans sa main *l'imperium* le plus étendu. Pendant trois années qu'il occupa l'Orient, il agit sans contrôle, avec une initiative illimitée. Il fut, lui aussi, un faiseur de rois. Il divisa, réunit les territoires. Il détruisit, bâtit des villes. Il remania toute la carte d'Asie et bouleversa tous les rapports des populations asiatiques. Puis, quand il eut réglé tout à sa fantaisie, par un reste de respect pour la légalité qui ne laisse pas que de surprendre, il éprouva le besoin de faire apurer ses comptes. Le peuple vota, — ou plutôt on le fit voter.

Arrêtons-nous un instant sur ce que les Romains désignaient sous le nom de *legati*. Leur rôle, dans l'organisation des territoires comme dans l'administration générale, est des plus importants. Rome était constamment en rapport avec ses sujets et ses clients, sans compter les étrangers et les ennemis. Partout où une difficulté surgissait, on en référait immédiatement, soit au magistrat le plus proche, soit plutôt à Rome, et toujours par le moyen d'ambassadeurs. Ils affluaient à Rome en tout temps. Ils traitaient leurs affaires, soit avec l'autorité exécutive, soit avec le Sénat. Le peuple était saisi, s'il y avait lieu. Pour peu que le cas fût grave, le Sénat désignait des commissaires qui étaient chargés d'aller sur les

lieux, de juger la difficulté et de la terminer par une sentence arbitrale, conformément aux traités ou à certaines instructions spéciales qu'ils emportaient avec eux. Les rapports de Rome avec le dehors se compliquèrent et s'étendirent dans la même proportion que sa puissance; et on vit s'accroître d'année en année le nombre des délégués qu'elle envoyait ou qu'elle recevait. Ambassadeurs, fils de princes, princes, rois affluaient à Rome de toutes les parties du monde connu. En retour, les délégués romains étaient partout. Tantôt c'étaient des sénateurs vieillis dans la pratique des affaires, dont Rome utilisait l'expérience dans quelque délicate mission (1). Tantôt c'était Scipion Emilien, allant essayer de rétablir le calme et un peu d'ordre en Orient et dans les cités turbulentes de la Grèce; ou encore Popilius, allant faire respecter jusqu'au bout du monde les décisions du Sénat et la majesté du peuple romain. A ces commissions, à ces ambassades, (le mot romain *legatio* désigne les deux choses) se mêlaient sans doute, sinon officiellement, du moins à titre officieux, plus d'un fils de famille. Héritiers d'un grand nom, avides d'ajouter eux-mêmes à l'illustration de leurs ancêtres, ils allaient de bonne heure, à l'école des plus habiles, s'initier aux secrets de la politique romaine et faire leur apprentissage d'hommes d'Etat. Nous nous étonnons des aptitudes militaires, politiques, administratives, dont tout Romain âgé de 40 ans était en situation de justifier. C'est que nous perdons de vue que, par vingt années d'épreuves, ils se préparaient à la vie

(1) Scipion, Fabius, Caton, Mummius, Scipion Emilien, tous les plus grands hommes d'Etat et généraux, firent maintes fois partie de ces ambassades.

publique. Chez eux, le mérite précédait toujours les fonctions et les charges. Les honneurs supposaient la capacité.

En ce qui concerne l'organisation des provinces, le travail des commissaires, pour être moins apparent, effacé même, était au fond considérable. On peut dire que sans eux rien n'eût été possible, et qu'ils étaient les auxiliaires indispensables du général en chef. A distance, et pour nous, celui-ci paraît tout faire. Il semble, par exemple, que Flamininus n'ait eu qu'à proclamer la liberté de la Grèce aux Jeux Isthmiques ; Paul-Emile, qu'à publier la nouvelle constitution de ce qui avait été la Macédoine. Cependant la chose n'était point aussi simple, en réalité. Que d'études, de voyages, de réunions, de travaux préparatoires ! Cette besogne, aussi délicate que compliquée, le général la renvoyait à ses commissaires, *legati*. Polybe, témoin oculaire, n'a garde de les oublier, encore moins de les méconnaître. On nomma à Rome, dit-il, une commission de dix sénateurs, les plus considérables, qui se rendit en Grèce et veilla à l'exécution des traités. Les commissaires vinrent, le sénatus-consulte en mains. Tandis que le général en chef recueille partout ovations enthousiastes, eux, ils se mettent à l'œuvre, visitent toutes les cités, se partagent le travail, règlent, ordonnent, organisent, punissent ou récompensent. Aucun détail ne leur échappe ni ne les trouve indifférents. Après ce règlement des affaires générales, dit le même Polybe, les commissaires partirent chacun pour les villes qu'ils étaient chargés de mettre en liberté (1). P. Lentulus alla à Bargylie ; L.

(1) Polyb., XVIII, 31.

Stertinius, à Héphestie, à Thasos, aux villes de Thrace; P. Villius et L. Terentius, chez Antiochus; Cn. Cornelius, chez Philippe. Puis, ce même Cornelius, après avoir traité avec Philippe, se rend à l'assemblée des Grecs, aux Thermopyles. Il les harangue, leur donne d'excellents conseils sur la conduite à tenir, engage spécialement les Etoliens à la fidélité. Il écoute les plaintes, y donne la suite convenable, ou les renvoie au Sénat. C'est ainsi que les ambassadeurs et les commissaires romains entendaient et remplissaient leur mission.

Dans la pratique, ils tenaient grand compte des désirs et de l'intérêt des provinces, mais sans jamais perdre de vue l'intérêt supérieur de Rome. Un jour Scipion se laissa aller à donner la formule (1) de la politique romaine, en matière de conquête et d'organisation provinciale. — Dans un autre discours, que Tite-Live nous a également transmis, ou composé, un personnage secondaire, Furius, nous révèle le secret de cette inégalité distributive avec laquelle les Romains réglaient, dans une même province, le sort des différentes cités. Tous les commissaires romains ne suivaient pas d'autre politique. Ce Furius a devant lui les envoyés de Philippe et des Athéniens, qui exposent contradictoirement leurs griefs. Il leur répond entre autres choses : « La Sicile, j'en conviens, est une de nos provinces. Celles de ses cités qui ont embrassé le parti des Carthaginois et qui ont uni leur haine à celle de nos ennemis pour nous faire la

(1) T.-L., XXX, 14. — *Syphax populi romani auspiciis victus captusque est. Itaque ipse, conjux, regnum, agri, oppida, homines qui incolunt, quidquid denique Syphacis fuit, præda populi romani est.*

guerre, nous payent aujourd'hui des tributs et des impôts. Loin de le nier, nous voulons vous faire savoir, ainsi qu'à toutes les nations, que le sort de chaque peuple dépend de sa conduite envers nous » (1).

Et maintenant, si nous voulons pénétrer plus avant, examiner les Romains à l'œuvre et surprendre leur secret, voyons de près comment ils ont procédé sur le continent hellénique. Rien de plus instructif que la réduction de la Macédoine et de l'Illyrie. Tite-Live, pour les détails, ne laisse presque rien à désirer. C'est par étapes et par haltes que Rome s'avance vers la conquête définitive du pays. Que de négociations, d'échanges d'ambassadeurs, de guerres, de trêves, de traités provisoires, d'intrigues diplomatiques ! Quand l'acte final arriva, les contemporains le virent à peine, tant la transition avait été habilement ménagée, tant l'arrêt était connu d'avance !

En ce qui concerne l'Illyrie (2), Anicius, après avoir pacifié le pays (167), retourna à Scodra, où s'étaient déjà rendus les cinq commissaires qui lui étaient adjoints par le Sénat. Là, il convoque en assemblée générale les principaux citoyens de la province, les grands propriétaires, les personnages les plus influents du pays. C'est toujours et systématiquement à eux que la politique romaine s'adresse quand elle veut agir avec efficacité sur un point quelconque, et la méthode lui a partout réussi. Obéir à Gentios ou au peuple romain, que leur importait, à eux, et même à la masse ? La domination romaine leur apportait même d'incontestables avantages : pour

(1) T.-L., XXXI, 31.
(2) T.-L., XLV, 26.

tous c'était un progrès. — D'ailleurs, il fallait bien subir ce qu'il était impossible d'empêcher. On comprend donc que l'aristocratie illyrienne, comme en général toutes les aristocraties que les Romains ont rencontrées sur leur passage, non-seulement ait peu résisté, mais encore soit allée au-devant de la soumission. Le Romain Anicius avait donc devant lui, à Scodra, des Illyriens parfaitement disposés à le comprendre, et convertis d'avance, quoi qu'il pût leur communiquer. Avec toute la solennité et l'appareil dont les Romains aimaient à s'entourer, Anicius déclare du haut de son tribunal, avec l'assentiment des commissaires rangés à ses côtés, que le Sénat et le peuple romain accordent la liberté aux Illyriens et retirent leurs troupes de toutes leurs villes et châteaux-forts. Dans cette circonstance, le général n'est en définitive que l'interprète des volontés suprêmes du Sénat et du peuple. Les commissaires sont là, garants, témoins et exécuteurs, en ce qui les concerne, des décisions de Rome. — Quant à cette liberté octroyée aux Illyriens, elle était d'un genre spécial et avait besoin d'être définie. Le sénatus-consulte n'avait garde d'y manquer. Étaient accordées, non-seulement la liberté, mais encore l'exemption de tout tribut, aux habitants d'Issa, de Taulantie, de Piruste en Dassarétie, de Rhizon et d'Olcinium. C'étaient tout juste ceux qui, convertis en temps utile, avaient embrassé le parti des Romains lorsque la conversion était encore méritoire, c'est-à-dire lorsque Gentios était toujours dans toute sa puissance. Les Daorses jouiraient de la même franchise, parce qu'ils avaient abandonné leur chef national et prêté aux Romains leur concours armé. — Après la reconnaissance, venait le

tour de la justice : ceux qui l'avaient encourue risquaient le moins d'être oubliés. Les Illyriens de Scodra, les Dassariens, les Sélépitans et le reste du pays serviraient l'impôt, mais ne payeraient que la moitié du *vectigal* qu'ils payaient au roi déchu. Il ne faut pas croire, en effet, que les Romains aient pris à tâche d'écraser d'impôts les vaincus : au contraire, presque partout ils ont allégé les charges. C'est par la suite, et pour d'autres causes, que la condition des provinciaux est devenue intolérable, comme nous le verrons.

Ainsi fut réglée la condition des personnes. Géographiquement, l'Illyrie fut divisée en trois cantons, pour la commodité de la surveillance. Le premier comprit le pays de Scodra, et probablement les plus maltraités. Le deuxième, tout le territoire des Labéates. Le troisième, celui d'Agraron, de Rhizon, d'Olcinium et tous les pays limitrophes.

Puis, quand il eut prononcé la sentence qui réglait le sort des Illyriens, *formula dicta*, le général romain avec son personnel évacua le pays et se replia vers l'Épire, pour prendre ses quartiers dans les possessions déjà romaines (1).

A la même époque, et suivant la même procédure, un travail semblable s'opérait en Macédoine. Les deux sénatus-consultes furent rendus successivement. L'im-

(1) Les territoires auxquels les Romains appliquèrent dès lors cette division tout artificielle et qui furent le noyau de la province d'Illyrie, ne formaient pas même la dixième partie de cette vaste région qui deviendra plus tard le grand gouvernement d'*Illyricum*. Ce premier travail ne s'étendait pas sur plus de 600 stades de côtes et n'intéressait même pas tous les Dassarètes. Les Dalmates, les Liburniens, les Istriens, à plus forte raison toutes les tribus de l'intérieur restaient intactes. (Cf. Atlas antiquus de Spruner, XI.)

portance de la Macédoine justifiait l'envoi de dix commissaires, qui furent choisis avec soin parmi les personnages consulaires, les anciens préteurs, les censeurs. C'était toujours l'élite de leurs hommes d'Etat que les Romains chargeaient de ces graves missions, jurisconsultes, anciens magistrats, hauts fonctionnaires vieillis dans les charges et les honneurs, sénateurs, tous hommes de valeur par eux-mêmes et mûris dans le sentiment profond des traditions et de la politique romaines.

C'est sans amertume, et même sous couleur de protection réelle, d'affranchissement sincère, que Rome rattache la Macédoine à la symmachie romaine. Dans l'acte politique de la réunion, il faut absolument cesser de voir d'un côté des oppresseurs, de l'autre des opprimés. Il est malheureusement vrai qu'en pratique, comme nous le verrons, par suite de l'immoralité, de l'avarice, de la cruauté de presque tous les gouverneurs, plus ou moins, l'administration dégénérait trop souvent en une exploitation tyrannique, et les proconsuls se conduisaient en vrais satrapes. Mais en droit, à s'en rapporter aux *formules* des provinces, étant données les idées des anciens sur les priviléges de la conquête et sur les conséquences légitimes de la guerre, il est certain que les Romains ne devaient point trouver de contradicteurs sérieux, lorsqu'ils parlaient de leur clémence et de leur modération. Après la défaite de Persée, dit Diodore de Sicile, les Romains eussent pu réduire les Macédoniens en servitude, et c'était leur droit Ils leur accordèrent la *liberté* avant même qu'ils eussent songé à la demander. Ainsi, ne soyons pas dupes des déclamations anciennes et modernes : pour un ancien, l'état politique de la Ma-

cédoine, après l'abolition de la royauté et le travail de Paul-Emile, pouvait encore s'appeler liberté. Les Romains, répétons-le, n'y mirent ni violence, ni rigueur. « Quoique le caractère bien connu des commissaires, dit Tite-Live (1), permît d'espérer que leurs conseils empêcheraient le général d'adopter aucune mesure indigne de la clémence et de la majesté du peuple romain, on discuta d'avance dans le Sénat l'ensemble de leurs instructions, afin qu'ils pussent emporter de Rome un plan d'organisation déjà ébauché. »

Et, en effet, de la discussion qui eut lieu à ce propos dans le Sénat, il résulte bien que la politique romaine était sincère, de bonne foi, sans arrière-pensée. Ils disaient, mais ils croyaient aussi que les armes du peuple romain apportaient, non pas l'esclavage aux hommes et aux peuples libres, mais bien la liberté à ceux qui étaient esclaves. Le Sénat, à force de ménagements et quelquefois de générosité, semblait vouloir convaincre les peuples déjà libres qu'ils jouiraient à jamais et en toute sécurité de leur indépendance sous la protection du peuple romain, et démontrer en même temps à ceux qui obéissaient à des rois que leur condition allait s'améliorer en bien-être et en dignité. Pour être plus sûr que ses intentions seraient respectées, le Sénat crut devoir se prononcer sur plusieurs points importants et arrêter comme une base d'organisation. Il supprimait, par exemple, les taxes sur les mines de Macédoine et annulait le fermage des terres publiques : *locationes prœdiorum rusticorum tolli placebat.* C'était renoncer à un revenu très-impor-

(1) T.-L., XLV, 18.

tant; mais cette double régie ne pouvait s'exercer sans le ministère des publicains. Or, dès cette époque (c'est Tite-Live lui-même qui en fait la remarque à propos des préoccupations du Sénat), recourir aux publicains, c'était ou compromettre les intérêts du trésor, ou sacrifier la liberté des alliés. Il ne paraissait guère plus sûr d'en confier la perception aux Macédoniens : la suppression pure et simple prévalut.

Ce que le Sénat voulait absolument, c'était briser l'unité nationale du peuple macédonien. Ainsi la Macédoine ne devait plus avoir de centre unique, à plus forte raison d'assemblée générale, *commune consilium*. On la diviserait en quatre provinces, ou plutôt en quatre régions, et mieux encore en quatre expressions géographiques, dont chacune aurait son administration particulière et surtout absolument indépendante des autres, *partium usibus separatis*. Ces quatre régions, n'ayant rien de commun entre elles que la forme générale de gouvernement, payeraient à l'*ærarium* la moitié seulement des impôts que les rois avaient coutume de prélever. — Tels furent les points que le Sénat crut devoir fixer. Le reste était laissé à l'appréciation et à la sagesse du général et des commissaires, que leur présence sur les lieux mettrait mieux à même de prendre avec certitude et à propos les mesures nécessaires.

Munis de ces instructions générales qui, d'ailleurs, ne les liaient pas absolument, Paul-Emile et les dix commissaires se mettent à l'œuvre. — Au jour indiqué et sur sommation expresse, dix des principaux citoyens de chaque ville, probablement les plus influents et les plus riches, se réunirent à Amphipolis. Ils devaient apporter

avec eux tous les papiers, registres publics et archives épars en divers lieux, ainsi que tout l'argent qui avait appartenu au roi. Le consul prend place, entouré de tout l'appareil de sa puissance; à ses côtés, les dix commissaires: au-dessous d'eux, tous les représentants des villes, et tout autour la foule immense des Macédoniens, l'esprit et les yeux fixés sur ces assises solennelles où va se décider leur sort. Tout accoutumés qu'ils étaient à l'éclat et aux pompes de la monarchie, les Macédoniens ne laissaient pas de voir avec terreur ce tribunal nouveau pour eux, ces licteurs écartant la foule, cet *accensus*, et tout le cortége des officiers et de la cohorte consulaire. Toutes ces formes et cet appareil, qui frappaient pour la première fois leurs regards et leurs oreilles, étaient bien faits pour en imposer à des alliés, à plus forte raison à des ennemis vaincus.

La séance s'ouvre; la voix du héraut fait faire silence. Au milieu d'un calme religieux, Paul-Emile fait connaître en latin, langue officielle, les volontés du Sénat et les décisions qu'il avait prises lui-même d'accord avec son conseil. Le préteur Cn. Octavius traduisait ses paroles en grec. — Il y eut bien quelques exécutions. Ainsi les murs de Démétriade, la première ville de Macédoine, seraient rasés. Amphiloque se séparerait de la confédération étolienne. Mais les principales conditions étaient :

1° Liberté laissée aux Macédoniens, qui conserveraient leurs villes et leur territoire, leurs lois, leurs magistrats annuels, *annuos creantes magistratus*;

2° Payement à Rome de la moitié de l'impôt qu'ils servaient aux rois de Macédoine ;

3° Division du pays en quatre districts.

Quelque nom qu'on donne à la situation nouvelle faite par là à la Macédoine, il faut bien convenir que, en principe du moins, c'était là une servitude relativement douce, — à condition de ne pas mettre au-dessus de tout l'indépendance politique de la patrie vis-à-vis de l'étranger. Malheureusement, en pratique et dans l'application, les fonctionnaires romains devaient se charger de rendre ce joug fort onéreux.

Dans la division en districts, Rome n'avait pas eu précisément pour but de plaire aux anciens sujets de Philippe et de Persée : elle n'avait tenu compte que des conditions de sa propre sécurité. On avait fait bon marché des affinités de races, des habitudes commerciales, des convenances et des relations naturelles de peuple à peuple. La meilleure preuve, c'est que les fleuves, qui sont ethnographiquement un trait d'union bien plutôt qu'une cause de séparation, furent partout et autant que possible adoptés pour les démarcations nouvelles. Ce que Rome voulait avant tout, c'était faire oublier aux Macédoniens qu'ils avaient été autrefois un peuple, les contraindre au besoin à une vie artificielle, seul moyen jugé efficace par les hommes d'Etat romains de dominer sur eux avec sécurité. Paul-Emile ajouta de son chef une série d'entraves et de prohibitions. Il n'était permis à personne de se marier, de vendre ou d'acheter des terres ou des immeubles hors de son district. L'exploitation des mines d'or et d'argent était interdite et arrêtée. Celle des mines de cuivre et de fer fut permise. Les concessionnaires furent taxés, mais à la moitié seulement du droit qu'ils payaient au roi. Les Romains avaient trouvé, dans les caisses de

l'Etat et dans le pays, assez d'argent pour pousser la générosité jusqu'à réduire l'impôt de moitié. On sait, en effet, qu'à partir de la dernière guerre de Macédoine et grâce aux trésors de Persée, le citoyen romain cessa de payer l'impôt, au moins l'impôt direct. Ici la modération avait pour Rome un double avantage. D'abord cette modeste moitié était pour les Romains un bénéfice tout trouvé et qui ne leur coûtait rien. De plus, en allégeant ainsi les charges des populations macédoniennes (1), ils étaient sûrs de les prendre par un côté sensible et de les attacher au régime nouveau. Placés entre leur intérêt immédiat et leurs sympathies pour la dynastie nationale, les Macédoniens, en effet, ne devaient pas résister longtemps. A voir la facilité avec laquelle ils acceptèrent leur condition nouvelle, il semble bien que les hommes d'Etat romains avaient vu juste. L'exportation du sel fut également défendue. Ici, un détail rapporté par les historiens montre jusqu'à quel point pouvait aller la sollicitude de l'administration romaine, et jusqu'où ces graves commissaires, ces généraux portaient l'esprit de règlementation. Les Dardaniens revendiquaient la Péonie, sous prétexte qu'elle leur avait appartenu. Le consul répondit que Rome donnait la liberté à tous ceux qui avaient été sujets de Persée. Mais en même temps, pour adoucir l'amertume de son refus, il leur permit exceptionnellement d'acheter du sel aux Macédoniens. Il donna même ordre à ceux du troisième district (capit.

(1) La Macédoine était beaucoup mieux traitée que les territoires précédemment annexés. Ainsi l'Afrique, la Sardaigne, l'Espagne en général et sauf les exceptions locales, furent frappées d'un tribut, *stipendium*, et de la perte d'une proportion plus ou moins forte de leur territoire. (Cic. pro. Balbo, 18.)

Pella) d'en transporter à Stobi, de Péonie, et en fixa le prix.

Par un motif facile à saisir, le même Paul-Emile défendait aux habitants de couper eux-mêmes, ou de laisser couper à d'autres, les bois propres à la construction des vaisseaux. En revanche, il permettait aux districts qui confinaient aux barbares, c'est-à-dire aux deux premiers et au quatrième, d'avoir et d'entretenir des troupes armées pour leurs frontières. Et ici qu'on ne se trompe ni sur les intentions de Rome, ni sur les conséquences. Il fallait bien garder la frontière du nord. Le Sénat se reposait de ce soin sur les milices indigènes, et assurait de ce côté sa domination sans qu'il lui en coûtât ni un homme, ni un sesterce.

En apparence, les lois et les institutions locales étaient partout respectées. Les cités continuaient, comme avant, à nommer leurs magistrats à l'élection. Il en allait de même en Grèce : du moins on l'avait proclamé avec un certain fracas aux Jeux isthmiques et même inscrit expressément dans les formules, dans les chartes, dans les protocoles officiels. Mais c'est ici, surtout, qu'il faut distinguer entre l'apparence et la réalité. En fait, Rome s'efforça partout, et avec plein succès, de mettre l'influence aux mains des aristocrates et des grands propriétaires. Il faut le dire, c'est avec la complicité des hautes classes que, surtout en Grèce et en Macédoine, Rome établit et consolida sa domination.

Quant au recouvrement des taxes et à la perception de l'impôt, Rome n'avait garde de se commettre dans ces pénibles détails. Le temps n'était point venu d'une administration aussi minutieuse. Les cités étaient char-

gées de procéder elles-mêmes, par voie de répartition, sous leur responsabilité et solidairement, au prélèvement de toutes les charges. Les centres étaient fixés, où devaient s'effectuer les versements. C'étaient Amphipolis, Thessalonique, Pella, Pelagonia, c'est-à-dire les chefs-lieux administratifs des districts. Là se tenaient également les assemblées provinciales ; là avait lieu l'élection des divers magistrats. Quoique absente officiellement, Rome, partout invisible et présente, savait tout diriger à son gré.

Et maintenant tout est réglé. Chacun connaît ses devoirs. Sous la protection de la paix romaine, et sous la haute surveillance du Sénat, la Macédoine peut s'essayer à la nouvelle situation qui lui est faite. Elle n'a plus qu'un pas à faire pour être une province dans le sens réel du mot : il ne lui manque qu'un proconsul. Il n'est pas loin.

Les Romains avaient de tout temps, dans la réduction et l'organisation des territoires, professé les maximes, suivi la méthode que nous venons de leur voir adopter à l'égard de la Macédoine. A travers toutes les variantes dont les circonstances, les temps, les lieux venaient incessamment nuancer la pratique, on retrouve partout la même procédure; les règles générales sont constantes. Déjà en Sicile, en Sardaigne, à l'origine de la conquête des Espagnes, on voit fonctionner le même mécanisme. Si même on veut remonter plus haut, voir les Romains en face de l'Italie vaincue et subissant peu à peu l'annexion et la subordination immédiate, qu'il s'agisse d'organiser la Campanie ou le Samnium, la Lucanie ou la Calabre, le Sénat, le peuple, le général, les commis-

saires remplissent déjà leur rôle et collaborent avec une entente parfaite. Les détails nous manquent, et les historiens romains, ne soupçonnant pas qu'un jour viendrait où la situation des vaincus serait jugée aussi intéressante que la leur, sont loin d'être explicites lorsqu'il s'agit d'eux et des conditions qui leur étaient faites. Cependant le peu qu'ils laissent échapper incidemment permet d'affirmer que, pendant toute la période républicaine, la politique de la conquête et la procédure d'organisation se sont peu modifiées. Lors de la conquête des Gaules, la dernière acquisition sérieuse de la République romaine, les hommes d'Etat romains, et Jules César lui-même n'ont encore rien trouvé de mieux. Vaincue, la Gaule commence par le régime militaire et César la gouverne en *imperator* pendant toute la durée de la conquête. Puis quand il cesse ses fonctions (50), on fait avec tous ces immenses territoires deux provinces nouvelles.

Quant au régime intérieur et à l'état social et civil de la Gaule, les modifications qu'y introduisit d'abord la conquête sont beaucoup moins profondes qu'on ne serait tenté de le croire. Priver les Gaulois de leurs institutions, de leurs lois, était impossible. Leur en donner d'autres expressément, était plus impossible encore. Les Romains, d'ailleurs, au regard des vaincus, ne prenaient ombrage que de ce qui pouvait attenter à leurs droits de conquérants et à leurs intérêts. Le pays perdit, il est vrai, son indépendance politique, et devint possession romaine; mais ce mot indépendance, avec le sens patriotique que les modernes y attachent, n'est-il pas aussi impropre que possible, pour caractériser l'état social et politique

des Gaulois? L'assujettissement dut se faire encore moins vivement sentir, dans un pays morcelé à l'infini, chez un peuple composé de tribus isolées, indépendantes, ennemies, souvent même inconnues les unes des autres. L'unité nationale, l'unité vraiment efficace n'existait pas, ou se révéla à peine en face du danger commun. D'ailleurs, indépendance politique à part, les choses restèrent sensiblement ce qu'elles étaient avant la conquête. Les institutions locales furent maintenues. Le culte et les prêtres nationaux furent respectés. Pour beaucoup de raisons, les Romains ménageaient généralement la religion des vaincus. La division du pays en clans, cités, royaumes héréditaires, suzerainetés à demi-féodales, à-demi oligarchiques, presque totalement sacerdotales dans l'Armorique, subsista partout où l'intérêt de Rome le permit. C'était perpétuer habilement les divisions dynastiques, les compétitions, les jalousies : c'était diviser pour régner. Et puis les Gaulois, comme les autres, trouvèrent dans les bienfaits de l'administration romaine de larges compensations.

Du reste, là comme partout, on constitua fortement le parti romain ; et la prééminence fut assurée aux amis de Rome, anciens et récents. Les Rèmes, les Lingons, les Eduens avaient été les premiers à prendre leur parti de la domination nouvelle : argent, terres provenant des confiscations, priviléges, accroissement d'influence et de frontières, suprématie et contrôle dans certaines limites furent la récompense de leur dévouement et de leur zèle. Aux plus fidèles, et à titre d'encouragement à persévérer, on accorda le *jus fœderis*, comportant une situation favorisée, définie par le *fœdus* lui-même.

Naturellement on n'oublia pas l'impôt. Comme en Espagne, en Macédoine, et dans bien d'autres parties de *l'orbis romanus*, où les Romains ne le percevaient pas directement, chaque clan, cité, cercle ou district était taxé à une somme fixe, et demeurait ensuite maître et responsable de la répartition, comme aussi de la rentrée et de l'échéance. L'impôt, en Gaule, rendait 40 millions de sesterces par an = 11,250,000 francs. — Cette somme peut paraître modeste : elle n'est rien, bien entendu, en comparaison des masses d'or accumulées dans les trésors des temples (1) et dans les réserves de l'aristocratie gauloise, des valeurs de toute sorte que César et les siens s'approprièrent, avec une rapacité que les Romains eux-mêmes, peu scrupuleux sur ce point, ont flétrie et dénoncée à la postérité. Selon une remarque de M. Mommsen, quand on voit César semant par tout l'empire son or gaulois, et jetant dans la circulation un tel afflux, que le rapport de l'or à l'argent tombe de 25 0|0, on commence à se faire une idée de l'immense quantité de richesses enlevées par la guerre, et de quel prix la Gaule paya d'abord l'honneur involontaire de devenir une province romaine.

Les Romains, vis-à-vis des peuples vaincus et annexés, ne se contentaient pas toujours d'une organisation générale. Leur sollicitude ne répugnait pas aux détails ; et dans toutes ces provinces soumises à leur empire à des titres si divers, les généraux et les magistrats romains,

(1) Du seul sac de Tolosa, capitale des Tectosages, le consul Q. Cœpion aurait retiré 110,000 livres pesant d'or, *tolosanum aurum*, et 1,500,000 livres d'argent, soi-disant pour le trésor ; mais durant le transport à Massilia des hommes, apostés par lui, dit-on, tuèrent l'escorte et enlevèrent le convoi.

quelquefois des commissaires spéciaux, ou un Romain illustre adopté comme patron, souvent le Sénat lui-même, révisaient la législation particulière des cités, spontanément ou à la demande des intéressés, corrigeaient leurs lois défectueuses ou leur en donnaient de nouvelles. C'est ainsi que Paul-Emile, par exemple, après avoir réglé politiquement et dans le sens des intérêts romains, les affaires de Macédoine, promit aux Macédoniens qui l'en priaient de leur donner des lois (1). Et il tint parole ; et ces lois furent rédigées avec tant de sagesse, qu'elles semblaient faites, dit Tite-Live, non pour des ennemis vaincus, mais pour des alliés qui auraient rendu d'importants services. Le fait est que, pendant bien des années, elles résistèrent à l'épreuve du temps, le seul réformateur des lois.

Examinons encore les Romains en Sicile. La Sicile, entre toutes les provinces, à cause de sa proximité, de sa population, de son importance coloniale, des ressources qu'elle renfermait, fut organisée de bonne heure avec une sollicitude particulière et fit honneur à l'aptitude des hommes d'Etat romains et à leurs facultés administratives : *regere imperio populos*. Nulle province ne renfermait plus de cités riches et policées. Admises dans l'amitié et sous la protection du peuple romain, à la suite d'une guerre et en vertu d'un traité auxquels elles étaient étrangères, il fut convenu qu'elles demeureraient sous leurs propres lois, et qu'elles obéiraient au peuple romain aux mêmes conditions qu'à leurs anciens maîtres. Dix-sept villes seulement étaient devenues,

(1) T.-L., XLV, 30.

par la conquête, la propriété du peuple romain ; et c'est ce territoire qui était donné à bail par les censeurs (1). Il y avait en outre deux villes fédérées, *fœderatæ*, dont les terres ne s'affermaient pas, Messine et Tauromenium, — peut être aussi Netum. Cinq, sans être fédérées, étaient franches de tributs, *immunes*, et libres, *liberæ* : Halèse, Centorbe, Ségeste, Halicye, Panorme. Tout le territoire des autres cités de la Sicile était sujet à la dîme, comme il l'était du reste avant de passer sous la domination romaine et à peu de chose près dans les mêmes conditions. Les Romains, là encore, non-seulement n'imposèrent aux Siciliens aucune taxe nouvelle ; mais encore ils ne changèrent même rien aux règlements concernant la dîme, ni pour l'époque, ni pour le lieu où se faisaient les adjudications. Ils statuèrent qu'elles continueraient à se faire dans la province et non à Rome, aux mêmes époques et aux mêmes endroits, le tout conformément à la loi de Hiéron (2).

Les villes de Sicile avaient chacune leur Curie ou Sénat, sur lequel reposait toute l'administration intérieure de la cité. Il n'avait pas seulement voix consultative, comme le Sénat de Rome : il représentait la cité. Les Romains ne connaissaient que lui ; les fonctionnaires municipaux étaient ses agents. Le nombre des sénateurs, leur mode de nomination étaient réglés par des lois positives. Ils étaient élus au scrutin municipal ; — mais les électeurs avaient le bon esprit de ne nommer jamais que des candidats agréables. Quand des cas douteux ou

(1) Cic. in Verr. de frum. 6.
(2) Cic. in Verr. de frum. 6.

des difficultés se présentaient, on en référait naturellement à qui de droit. Sous le consulat de L. Licinius et de Q. Mucius, les habitants de la ville libre d'Halèse se trouvèrent divisés sur la manière d'élire leurs sénateurs : ils s'adressèrent au Sénat (1). Un sénatus-consulte, très-honorable pour eux, chargea de ce soin le préteur Claudius Pulcher. Celui-ci, après avoir pris l'avis de tous les Marcellus présents à Rome, prescrivit aux Halésiens un grand nombre de dispositions : sur l'âge, pour empêcher qu'on fût sénateur avant 30 ans; sur la profession, pour exclure du Sénat ceux qui avaient fait quelque trafic ; enfin, sur le revenu et sur les autres conditions d'éligibilité. Le fait, rapporté par hasard par Cicéron, que le préteur désigné par le Sénat crut devoir s'entendre avec la famille Marcellus jette un certain jour sur l'intéressante question du patronat provincial et montre par quels effets pouvait se traduire, à l'occasion, cette protection engagée par certaines grandes familles envers des villes et même des provinces entières. Ainsi, tous les Siciliens, depuis la campagne de 212, étaient les clients de la famille Marcellus. — Agrigente, ville déjà moitié sicilienne, moitié carthaginoise, reçut un élément considérable de population nouvelle : le préteur T. Manlius, en vertu d'un sénatus-consulte, y conduisit et installa des colons pris dans les différentes villes de la Sicile. Scipion, alors, avait déjà pris des dispositions et imposé des règlements pour qu'il ne se trouvât pas dans le Sénat plus de colons que d'anciens habitants.

Il en était de même à Héraclée, où P. Rupilius avait

(2) Cic. in Verr. III, 2. 50.

aussi fondé une colonie et réglé d'une manière analogue l'élection des sénateurs, ainsi que la proportion entre les anciens Héracléens et les nouveaux venus (1).

Ainsi donc, soit à l'origine de la conquête et de l'organisation provinciale, soit par la suite, chaque cité avait, pour ainsi dire, sa charte particulière, *formula*, qui une fois octroyée devenait obligatoire pour les deux parties, au moins autant de temps qu'il plaisait à l'autorité romaine. Les gouverneurs et tous les magistrats ou fonctionnaires de Rome étaient obligés de s'y conformer. Le Sénat seul, ou le peuple, bien entendu (mais on ne le consultait pas pour si peu), avaient qualité pour modifier dans un sens ou dans un autre les constitutions particulières des cités. Ces constitutions, gravées sur des tables de marbre ou d'airain, ainsi que tous les sénatus-consultes obtenus du Sénat de Rome, étaient réputés choses saintes, *res sanctæ*, et conservés d'ordinaire dans un des temples les plus vénérés de la cité. Les Romains, comme on l'a déjà remarqué, n'aimaient pas disposer en masse et comprendre plusieurs territoires à la fois dans des arrangements d'ensemble. Ils traitaient cité par cité. Le système contraire, sans parler de considérations politiques d'une très-grave portée, était à peine possible à une époque où Rome elle-même s'obstinait à rester la Ville, *Urbs*, dans son immense empire, et répugna si longtemps à devenir une nation.

Tous ces règlements particuliers, et bien d'autres, étaient encore en vigueur en Sicile du temps de Verrès :

(1) Cic. Verr. accus. II, 16, 39 ; ib. II, 37, 90. — Ibid. II, 18, 32 et 34 ; ib. II. 15, 37. — De am. 20, 73 ; ib. 27, 101.

Cicéron s'y réfère sans cesse. Ceux de Paul-Emile, en Macédoine, durèrent au moins jusqu'à la fin de la République.

Quant à la justice, cette branche maîtresse de toute administration bien entendue, nous savons comment les choses furent organisées et fonctionnaient, au moins d'une façon générale, pour la Sicile, et en ce qui concerne la compétence des différentes juridictions.

Tout procès entre deux citoyens de la même cité était jugé sur les lieux mêmes, d'après les lois particulières de la cité et par les magistrats locaux (1). Pas de ville, en effet, surtout dans les contrées colonisées par la race grecque, qui n'eût au moins sa *coutume* à elle, avant l'annexion. Quelques-unes en demandèrent et en obtinrent, soit du Sénat, soit même de tel ou tel particulier qui consentait, comme nous l'avons vu, à les accepter sous son patronage. — Les Romains, en tout cas, respectèrent généralement partout les coutumes locales et persistèrent à ne se mêler point des affaires particulières des cités, sauf pour assurer l'ordre, l'observation des lois et règlements.

A la suite de la conquête, des statuts généraux avaient été élaborés et promulgués par les soins de dix commissaires et de P. Rupilius, dont ils formaient le conseil. Ces statuts, que les Siciliens désignaient sous le nom de loi *Rupilia*, réglaient, outre une foule de points qui nous échappent, les rapports judiciaires de cité à cité, de Sicilien à Sicilien, de Sicilien à citoyen romain, et réciproquement. Par exemple, si un Sicilien était en

(1) Cic. in Verr. II, 2, 13.

contestation avec un Sicilien d'une autre cité, le préteur était tenu de tirer les juges au sort, et la loi *Rupilia* fixait sans doute dans quel ordre et quelles conditions ils devaient être choisis. — Si un particulier formait une demande contre toute une cité, ou une cité contre un simple particulier, on leur donnait, pour les juger, le Sénat d'une ville tierce, quand les sénateurs des parties avaient été réciproquement récusés. Si les parties, au contraire, n'y mettaient pas opposition, on rentrait dans le droit commun, d'après lequel chacun était jugé par ses pairs. — Quand un citoyen romain appelait en justice un Sicilien, on lui donnait un juge sicilien. Réciproquement, si c'était un Sicilien qui poursuivît un citoyen romain, on lui donnait un juge romain. Rien de plus équitable que toutes ces dispositions ; rien qui ressemble moins à l'oppression du vaincu par le vainqueur. — Les citoyens romains, naturellement, avaient leur droit, leurs lois, leurs juges, comme s'ils eussent été à Rome. — Dans les procès entre les fermiers des terres domaniales, *aratores*, et les fermiers de la dîme, *decumanos*, on suivait la loi *frumentaria* (1), connue aussi sous le nom de loi de Hiéron. Ce respect des organisateurs romains pour des lois antérieures à leur prise de possession comme pour tout ce qui, chez les sujets, leur paraissait digne d'être maintenu, cette sollicitude avec laquelle ils réglementaient les grandes et les petites choses, les rapports politiques aussi bien que les plus minces détails d'organisation municipale, font le plus grand honneur à leurs facultés administratives. Si quelque

(1) Cic. in Verr. II, 2, 13.

chose peut justifier la mission qu'ils s'étaient arrogée de gouverner le monde, ce sont bien la sincérité, la sagesse profonde, l'esprit de suite qu'ils ont mis au service de cette ambition. Malheureusement, les lois ne sont rien, sans les mœurs. Tant que les Romains furent fidèles à la probité des ancêtres, et respectèrent leurs propres lois, tout alla bien pour les provinces. Mais comme la grande conquête coïncide précisément avec la révolution et se développa parallèlement, il eût été étrange que, lorsque tout, à Rome, hommes, institutions, mœurs, était entraîné dans une décadence irrémédiable, la corruption ne se fît point sentir dans l'administration des provinces. Les règlements devinrent donc de plus en plus lettre morte. Les vices des particuliers furent plus forts que la loi ; et les provinces, nonobstant les traités officiels, furent en général opprimées.

Nous ne pouvons malheureusement, même pour la Sicile, sur laquelle les renseignements abondent, arriver qu'à une connaissance superficielle et approximative de la situation faite à cette province, de la vie intime des Siciliens. Que de questions, qui resteront à jamais sans solution, faute de documents suffisants ! Et pourtant, malgré le peu que nous savons, un fait doit nous frapper. En présence de cette variété infinie de conditions faites aux provinces, aux cités, aux personnes, aux choses, comment ne pas demeurer surpris des vastes connaissances que devait posséder l'homme d'Etat romain qui voulait s'élever et être à la hauteur de ces difficiles fonctions ? Le droit provincial était un abîme. Dans ce vaste Empire, tout changeait à chaque pas. Sans sortir d'une province, on trouvait des variétés in-

nombrables, d'une ville à l'autre. La diversité la plus complète, une confusion calculée et savante régnaient partout. Les règlements primitifs des généraux et des commissaires organisateurs de la conquête, les traités officiels, les conventions, les sénatus-consultes, les plébiscites qui avaient pu intervenir, les édits prétoriens ou proconsulaires émanant de tous les magistrats qui s'étaient succédé, tous les actes, en un mot, qui régissaient peuples, rois, villes libres, alliées, fédérées, amies, tributaires, formaient, même dans chaque gouvernement, un véritable dédale. Et cependant ces connaissances, sans parler de l'aptitude générale, étaient indispensables à tout administrateur. Que de choses un gouverneur devait savoir, ou tout au moins étudier pour la circonstance ! Et quelle difficile mission que celle d'administrer une province romaine dans de pareilles conditions !

CHAPITRE III

Les Provinciaux

(PERSONNES, CHOSES, INSTITUTIONS)

Fatigué d'entendre perpétuellement rapporter les victoires des légions aux consuls qui les commandaient, un Romain proposa un jour de mettre enfin un terme à cette iniquité chronique, et de substituer au nom du général, qui avait prêté ses auspices à la victoire, le nom de l'armée romaine, qui certes avait bien contribué pour quelque chose au succès. — Ce besoin de personnifier dans un seul individu l'œuvre collective d'une armée, d'un peuple entier, se retrouve partout. Telle est la force de cette tendance, que pendant bien longtemps l'histoire de France n'a guère été chez nous que l'histoire des différentes maisons qui se sont succédé sur le trône de France. Le roi, les grands, les individualités marquantes, leurs faits et gestes, leurs actions d'éclat, leurs crimes, voilà ce qui paraissait seul digne à l'historien d'oc-

cuper la postérité. Quant au peuple, qui en réalité est « tout », historiquement il n'était rien. — De même l'histoire grecque est restée trop longtemps pour nous l'histoire des 9,000, — plus tard des 700 citoyens de Sparte ; ou des 20,000 citoyens de la République athénienne. Quant aux milliers de sujets et de tributaires répartis dans l'empire colonial d'Athènes, il en fut tout au plus question pour mentionner les révoltes auxquelles ils s'abandonnaient de temps en temps et les répressions terribles qui en étaient le châtiment. — Ainsi encore, ce que les Romains, avec leur égoïsme national, étaient habitués à considérer dans leur vaste Empire, c'était Rome. Tout le reste, pour eux, n'avait qu'un intérêt relatif. Les moindres faits intéressant les 350,000 tristes citoyens, qui vers la fin de la République, s'intitulaient le peuple-roi, nous sont souvent assez bien connus. Mais si nous demandons aux écrivains de Rome quelle était, à cette époque, la situation politique, sociale, économique des Espagnes, des Gaules, de l'Afrique, de l'Orient romain, ils sont muets. Ces questions auxquelles chez nous on s'intéresse tant aujourd'hui, n'existaient pas pour eux. Vainqueurs du monde entier par la force des armes, ils l'exploitaient comme une proie, *prœda* (1). Les provinces étaient devenues pour eux surtout un revenu : les provinciaux, des êtres inférieurs chargés de les nourrir, et plus tard même de les amuser. — Ici les Romains, à la rigueur, étaient dans ce qu'ils appelaient leur droit, à coup sûr dans leur rôle de conquérants. Mais nous, modernes, fils et héritiers des vaincus, nous voulons savoir

(1) T.-L. XXX, 14.

ce qu'étaient les Gaulois, nos vieux pères, et les Espagnols, et les Grecs; nous voulons savoir aujourd'hui quelle situation leur était faite dans l'empire de Rome.

I

DES DIFFÉRENTS TYPES PROVINCIAUX

Si loin que l'on remonte, déjà en Italie, avant l'organisation des provinces, et plus tard dans les provinces elles-mêmes, il faut tout d'abord distinguer deux classes d'individus fort différents : les citoyens romains, et les non citoyens. La première classe ne se fractionne pas, au point de vue qui nous occupe. Même hors de Rome, on est citoyen, ou on ne l'est pas. Quant aux non citoyens, ils se répartissent en un certain nombre de catégories, qui à leur tour se distinguent entre elles par des nuances infinies. De la condition la plus favorisée et de la plénitude du droit de cité, *civitas optimo jure*, jusqu'au dernier degré de l'échelle politique et sociale, on peut passer, dans le système de la domination romaine, par les situations de fait et les conditions de droit les plus différentes.

Il est difficile, pour ne pas dire impossible, de déterminer une fois pour toutes les rapports qui existent entre Rome, la cité-maîtresse, et les sujets à titres divers. Le problème est obscur et compliqué par lui-même; et les données précises, complètes, quelques découvertes que l'avenir nous réserve, nous feront à jamais défaut. Si seulement il y avait une règle fixe, une formule régulière ! Mais l'intérêt du moment, l'occasion,

les influences dominantes, la crainte du vaincu ou l'espoir intéressé qu'on pouvait fonder sur lui, sa fidélité, ses révoltes, mille circonstances viennent partout et à chaque instant modifier la politique suivie par Rome envers les pays assujettis. D'un autre côté, les écrivains romains, historiens, orateurs, auteurs de lettres, sont fort peu explicites : ils n'écrivaient que pour eux et s'entendaient. Enfin, dans l'empire de Rome, rien n'est stable et définitif. Et lorsqu'on veut savoir quelle était la situation de tel ou tel peuple, même et surtout sous la République, la date précise reprend, comme dans toute l'histoire romaine, une importance et une signification capitales, dont il faut tenir le plus grand compte. — Dans les commencements de la conquête, Rome applique, en général, le vieux droit de la guerre, et alors, malheur aux vaincus ! Vers l'époque de César, au contraire, une grande pensée fait résolûment son apparition dans le monde romain. La vieille formule du droit de conquête est délaissée. Il commence à ne plus y avoir seulement dans l'Empire des maîtres et des sujets. Le moment approche où il n'y aura plus que des citoyens (1).

(1) Il n'est ni sans intérêt, ni hors de propos de jeter un coup d'œil rapide sur le progrès et l'évolution du cens, à Rome. En 465 av. J.-C., Quinctius Capitolinus, consul pour la troisième fois, ferma le lustre (les censeurs ne furent créés qu'en 443), et le cens donna 124,000 citoyens (T.-L., III, 3). — Le lustre suivant se ferma (en 459) sur 132,049 citoyens. C'était la dixième opération lustrale depuis la fondation de la ville, ou depuis l'institution du cens par Servius Tullius (T.-L., III, 24). — 166 ans plus tard, en 293, on compte 262,322 citoyens (T.-L., X, 47). — Cent ans après, en 188, par suite des guerres samnites, le cens n'est qu'à 258,318 (T.-L., XXXVIII, 36). Il donne ensuite : en 172, 269,015 (T.-L., XLII, 10) ; en 159, 328,000 ; en 154, 324,000 ; en 147, 322,000 ; en 131, 319,000. — Six ans plus tard, par l'effet tout puissant des distributions agraires et des allocations semproniennes, le cens remonte à 385,000. En 90, loi de Julius César,

— Mais entre ces deux termes extrêmes, que de nuances intermédiaires ! Que de temps, que d'événements ont signalé pour tous l'accomplissement de cette évolution ! Il n'a fallu rien moins qu'une lutte sept fois séculaire, pour que la cause de l'humanité fût à peu près gagnée, et pour que, dans ce vaste Empire, le droit humain se substituât sérieusement au droit brutal de la guerre et de la conquête.

Quoi qu'il en soit, à travers la variété qui règne sur toute la face du territoire romain, il est du moins possible de déterminer avec quelque précision certains types, dont s'éloigne ou se rapproche plus ou moins la condition de tous les autres, cités et individus.

1° Les Colonies de citoyens romains
(Romanæ coloniæ).

A côté de Rome, la cité-maîtresse, à qui seule appartiennent l'indépendance, le droit, la souveraineté, les cités les plus favorisées étaient, sans contredit, les colonies de citoyens romains. Organisées à l'image de la

puis loi des tribuns M. Plautius et C. Papirius, étendant la *civitas* à tout individu italique, citoyen ou simple domicilié, qui en ferait la demande dans le délai de deux mois. Le cens de 70 accuse 910,000. — Bientôt Sylla, Pompée, César confèrent la cité en masse, et le cens atteint des chiffres inconnus auparavant. En 725 de Rome. 4,063,000 citoyens. — 21 après, 4,233.000. Enfin, en 767 de Rome, 4,937,000, soit près d'un million d'augmentation sous le règne d'Auguste. Claude fit, en l'an 68, la clôture du lustre, et l'on compta alors 6,944,000 citoyens (Tac., Ann., XI, 25). Sous les empereurs suivants, la cité continue à s'élargir. Vespasien confère la *Latinité, jus Latii,* à toute l'Espagne (Plin. l'Anc., *Hist. nat.*, III, 4). — Le divin Caracalla fit mieux. Il conféra la cité pleine à tous les habitants de l'*Orbis romanus* (Dig., I, 5; *de statu hominum,* 17, fragm. d'Ulpien).

métropole, elles possèdent la plénitude du droit quiritaire dans l'ordre civil (1). Sous ce rapport, les colons romains ne sont en rien inférieurs aux citoyens restés dans la capitale. Quant aux droits politiques, *jus suffragii*, et surtout *jus honorum*, quoique la question soit controversée, il est difficile d'admettre que les citoyens romains, colons de Mutina ou de Scylacium, par exemple, les aient jamais régulièrement exercés. Rien ne prouve qu'ils les aient perdus, en droit, par le fait de leur établissement dans une colonie. Mais ils restaient

(1) Rien de plus intéressant que la manière dont les Romains fondaient leurs colonies, ni où se révèle mieux la supériorité de leur sens pratique, de leur intelligence administrative. Ces établissements étaient revêtus d'un caractère de solennité grave et imposant (T.-L., XXXIV, 53. — XXXV, 40. — XXXVII, 46, 29. — XXXII, 29). Le peuple, ou le Sénat, les ordonnaient, par une loi ou par un sénatus-consulte, qui devaient être comme la consécration officielle de la nouvelle cité. Tous les détails de l'exécution étaient prévus et réglés d'avance : on ne se contentait pas de décider sur le papier qu'il serait établi une colonie à tel endroit. Il fallait d'abord beaucoup d'argent pour créer et aménager un établissement neuf : le Trésor y pourvoyait. Il fallait des avances aux colons, en attendant qu'ils pussent se suffire à eux-mêmes : tout était prévu. Quant aux difficultés énormes de l'exécution, le Sénat, composé d'hommes pratiques avant tout, les connaissait trop bien pour laisser aller les choses au hasard. Il désignait des commissaires pris dans son sein, chargés de le représenter, avec pleins pouvoirs pour diriger, installer, en un mot organiser la colonie. Ces magistrats, ordinairement au nombre de trois, *triumviri deducendæ coloniæ*, au jour fixé, partaient emmenant avec eux les émigrants, emportant l'argent et tout le matériel nécessaire. Ces triumvirs avaient des pouvoirs définis par le mandat même : la durée de leurs fonctions était calculée et limitée d'avance, ordinairement pour trois années. La loi déterminait également le nombre de familles qu'on devait installer ; s'il fallait les prendre parmi les citoyens ou parmi les alliés latins, les composer avec des éléments civils ou militaires, etc. Arrivés sur l'emplacement désigné, ils traçaient, selon le rite, l'enceinte de la nouvelle ville, dirigeaient les rues, construisaient les maisons, faisaient les parts, assignaient les lots à chacun, veillaient et pourvoyaient à tout. Ils ne devaient même s'éloigner de la colonie qu'après avoir organisé la jeune cité sur le modèle de la métropole, avec sa curie, ses magistrats divers, ses duumvirs, et tout le mécanisme organique des institutions municipales.

sans doute entre leurs mains un droit implicite, virtuel ; une faculté dont l'exercice sommeillait, mais qui pouvait se réveiller d'un moment à l'autre, soit en vertu du *postliminium*, soit par l'effet des circonstances. Il semble bien, en effet, qu'Auguste fit une innovation grave, le jour où il autorisa certains citoyens seulement des villes municipales à envoyer à Rome leurs suffrages cachetés pour le jour des comices. Or, les citoyens des municipes italiens, à peu près tous, jouissaient alors de la cité pleine au moins au même titre que les colons romains du temps des guerres puniques, installés à Sena, à Ariminum, ou ailleurs.

Pas d'agglomération d'individus, si restreinte qu'elle soit, qui puisse se passer d'une organisation municipale. Ainsi sont constituées les colonies romaines, comme du reste toutes les cités comprises dans le système romain, à l'exception des préfectures. A la tête de la cité, un conseil, *curia*, recruté invariablement à l'élection parmi l'aristocratie coloniale de la naissance et de la richesse. Le contraire était impossible ; et les Romains avaient leurs raisons pour préférer cette composition. Le pouvoir administratif ou exécutif municipal était aux mains, tantôt d'un magistrat unique, tantôt et presque toujours de deux fonctionnaires élus, consuls, édiles, duumvirs. La justice ordinaire était rendue selon les lois romaines ; la police, exercée par les autorités locales ; le tout sous les auspices, c'est-à-dire sous la haute surveillance des consuls de Rome et des préteurs, chacun en ce qui le concernait. Il est très-probable qu'on retrouvait dans les colonies l'éternelle division des cités antiques en patriciens et en plébéiens.

2° Les villes latines *(latinitas, jus Latii)*.

Après les colonies romaines venaient, dans l'ordre de faveur, les villes du Latium. Conquises les premières, elles ont eu tout le temps de mériter, par leurs services et leur longue fidélité, des conditions plus ou moins avantageuses, mais toujours octroyées individuellement et par cité. Chacune a son traité d'alliance avec Rome, et comme sa charte particulière, *formula*. Une certaine autonomie municipale, le droit de *commercium* avec les citoyens romains, et probablement la *factio testamenti*, quelquefois le *connubium* et même la propriété quiritaire du sol, tels sont les éléments principaux de leur condition légale. L'ensemble de ces facultés constitue ce qu'on appelait le *jus Latii*, ou la Latinité ; sans que, au moins dans le principe, cette Latinité ait formé une situation uniforme et invariable pour tous. — Ceux qu'on appelait *Latini veteres*, par exemple, étaient plus favorisés que les Latins ordinaires et les Latins Juniens. Restés fidèles à Rome lors du soulèvement des villes latines pendant la guerre avec les Samnites, ou encore traités avec plus d'indulgence pour des raisons politiques spéciales, ils ont, outre le *connubium*, des moyens plus rapides d'assimilation avec Rome. A partir d'une certaine époque, les citoyens des villes latines qui sont présents à Rome au moment des comices, peuvent prendre part au vote ; et l'on tire au sort la tribu dans laquelle ils vont momentanément figurer pour marcher au scrutin. — De plus, privilége autrement considérable, les citoyens la-

tins qui avaient exercé dans leur ville la plus haute fonction publique, furent dès les premiers temps élevés par le fait même au droit de cité romaine. Sage mesure: Rome avait tout intérêt à attirer à elle, par ce procédé de sélection, l'élite des Latins. En définitive, les Caton, les Marius, les Cicéron n'ont pas d'autre origine.

3° Les colonies latines *(latinæ coloniæ)*.

Les colonies latines étaient au droit du Latium, ce que les citoyens colons étaient au droit romain. De bonne heure, les contingents latins entrèrent pour une part importante dans la composition des armées romaines. A ces hommes, qui l'avaient servie fidèlement, même dans les cadres de la cohorte ou de l'aile auxiliaire, Rome devait bien quelque chose en retour. D'ailleurs son intérêt bien entendu s'accordait avec la générosité. Ces vétérans, ces soldats émérites formaient d'excellents éléments pour les colonies. Aussi, tant que dura pour la République la nécessité de pourvoir à sa défense par les colonies militaires, en Italie, nous voyons surgir partout (1) des colonies de Latins, à côté des colonies de purs citoyens romains. La décision, la préparation, les procédés d'installation étaient les mêmes, ainsi que l'organisation intérieure de la nouvelle cité. A ces villes nouvelles il fallait des lois. Tantôt elles se contentaient de leurs lois et coutumes nationales. Plus souvent, sur leur demande, le Sénat chargeait les magistrats organisateurs de leur écrire une constitution. Beaucoup obtenaient même l'au-

(1) Cf. Atlas antiquus, de Spruner-Menke.

torisation d'user du droit des Romains, qui se généralisa ainsi de proche en proche dans toute l'Italie, puis au dehors dans les provinces.

4° Les villes libres, et fédérées
(civitates liberæ, fœderatæ).

Viennent ensuite, sous la dénomination générale de villes libres, fédérées, une multitude de cités, tant en Italie que dans les provinces. Cette prétendue liberté ou fédération, dont elles jouissaient en vertu d'un traité, *fœdus*, ne révèle pas d'indication bien précise sur leur situation de droit. Tout dépend des clauses particulières auxquelles elles sont entrées, par ce traité, dans la symmachie romaine. Les *déditices* eux-mêmes, par exemple, lorsqu'ils l'étaient volontairement, pouvaient être et furent certainement plus d'une fois rangés au nombre des villes fédérées. En dehors d'une certaine autonomie locale, du droit de s'administrer selon leurs lois et par leurs propres magistrats, il est impossible de ramener à un type unique les villes fédérées. Leur condition variait partout, selon les termes essentiellement variables de leur contrat avec Rome, et nous retrouvons ici cette inégalité calculée, cette diversité savante, que nous avons déjà vue ailleurs. Les unes, comme les villes herniques, comme Naples, Nola, Héraclée, se rapprochent beaucoup de la condition la plus favorisée. Un jour, lorsqu'il sera question de leur octroyer le bénéfice de la cité romaine, elles demanderont formellement et auront tout intérêt à demander qu'on leur fasse grâce de ce bienfait. Aussi bien, lorsque les cités n'étaient pas expressément décla-

rées exemptes d'impôts, *immunes*, ce titre d'allié, ou de fédéré, n'était en réalité qu'un terme ingénieux qui dissimulait l'assujettissement politique, les charges de toute nature, pour ne laisser voir que l'honneur aussi peu lucratif qu'involontaire de l'alliance avec Rome. — D'autres villes fédérées, au contraire, Tarente, les cités samnites ou campaniennes après leur révolte, étaient dans un état voisin de la servitude. Il est à peine besoin d'indiquer que les cités fédérées, de beaucoup les plus nombreuses dans l'Empire, n'ont qu'une existence isolée. Défense expresse, soit de communiquer par ambassades avec d'autres villes que Rome, soit de contracter quelques traités ou conventions que ce soient. Elles ont perdu l'indépendance de leurs relations avec le dehors : politiquement, elles n'existent plus. Dans toute l'étendue de la domination romaine, il y a des individus, des agglomérations : il n'y a plus de souverainetés. Sous ces réserves, elles sont libres à l'intérieur. Mais partout Rome a supprimé avec soin les démocraties, foyers d'agitations et de revendications nationales, qu'il faudrait sans cesse réprimer. Partout le pouvoir est remis aux mains d'un conseil exclusivement aristocratique et conservateur, c'est-à-dire romain. Avec les aristocraties locales, l'entente était toujours possible. — Dans les villes libres, les gouverneurs n'avaient pas à se mêler de la justice locale, purement civile, pas plus qu'à intervenir dans les délibérations et mesures prises par les autorités légitimes dans la mesure de leur autonomie (1). Toute la province était sans doute

(1) Cic., prov. Coss., 3.—Pour l'organisation de la justice, voir plus haut (chap. II), ce qui se passa en Sicile.

sous la haute surveillance générale du gouverneur romain. Mais tandis que les villes et les localités sujettes étaient strictement sous son autorité, à sa discrétion ou à la discrétion de ses agents, les colonies, les villes libres et fédérées, les municipes s'administraient eux-mêmes. L'intervention du proconsul n'était justifiée que quand les traités résultant des sénatus-consultes et des plébiscites étaient en cause : ce qui ne veut point dire que cette prétendue liberté des villes fédérées étendît fort loin ses effets réels. Il faut admettre que, pendant fort longtemps, nul citoyen d'une ville provinciale n'eut le droit d'acquérir, même dans les limites de sa cité, le *dominium* selon le droit quiritaire. La propriété de fait, *usus*, *possessio*, était la seule chose qui lui fût accessible, au regard du droit romain. Peut-être même était-il interdit aux sujets de cette catégorie de contracter mariage au dehors. C'était en Sicile et en Sardaigne surtout, qu'on trouvait les cités fédérées dont nous parlons. — La même inégalité se retrouvait, dans la répartition des charges comme des immunités, entre les villes fédérées. Messine, par exemple, envoyait son contingent à la flotte, comme les villes grecques de la côte italienne et toutes les villes maritimes en général. Segesta, Halycie, Centorbe, Halesa, Panorme, sans être comme Messine aussi intimement unies à la symmachie romaine, sont exemptes de la dîme et des taxes. A Halycie, et probablement ailleurs encore, les étrangers étaient soumis à la dîme, dont les Halyciens étaient exempts (1). Dans d'autres villes au contraire,

(1) Cic. Verr. accus. III, 6. 13; ibid. III, 40, 91.

appartenant à la même classe, tout le monde payera tribut.

5° Les déditices *(dediticii).*

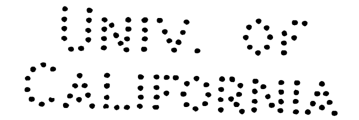
On s'est singulièrement mépris sur la condition des déditices, lorsqu'on s'est imaginé que cette qualification s'appliquait uniformément à la classe la plus maltraitée des sujets de Rome. En fait, ceux qu'on appelait déditices ne constituaient pas nécessairement une catégorie unique, qu'il fût possible de reconnaître à certains signes constants ; et de ce que des conditions très-dures leur aient été imposées d'ordinaire, il est inexact d'inférer que tous ont été également misérables. Les déditices étaient tout simplement ceux qui, soit par le fait de la guerre, comme tous les peuples que Rome a successivement vaincus, soit spontanément, comme la ville de Collatie sous les rois (1), comme plus tard Capoue, quand elle ne vit plus d'autre moyen de repousser les Samnites (2), passaient sous la puissance romaine. Alors seulement la situation de chacun était réglée, et on n'était déditice que jusqu'au règlement. Le déditiciat était bien moins un état permanent et définitif, qu'une porte par laquelle on entrait dans le système romain, à des conditions qui étaient ensuite fixées. Il va de soi que ceux qui se donnaient librement aux Romains et leur apportaient un accroissement de puissance, étaient mieux traités que les populations gauloises de la région

(1) T.-L., I, 38.
(2) T.-L., VII, 30, 31 ; VIII, 11.

du Pô, par exemple, ou les villes de la Campanie, du Picenum, du Bruttium, qui, au cours de la seconde guerre punique, avaient fait défection et passé à Hannibal. Ces derniers étaient traités selon toute la rigueur du droit de la guerre ; ceux-là, au contraire, entraient plus ou moins spontanément dans la symmachie romaine, par un contrat volontaire et synallagmatique, par un véritable traité. Nous savons même très-exactement ce qui se passait en pareil cas, entre les ambassadeurs de la cité en instance et le magistrat romain. « Etes-vous, demandait le roi ou le consul, les ambassadeurs du peuple de Collatie, envoyés pour vous livrer, vous et la cité ? » — « Nous les sommes. » Vérification des pouvoirs accomplie : « Le peuple de Collatie est-il indépendant ? » — « Il l'est. » — « Vous livrez-vous, vous et le peuple de Collatie, la ville, les champs, l'eau, les bornes, les temples, le matériel, les choses divines et humaines sans exception ? Remettez-vous le tout en mon pouvoir et au pouvoir du peuple romain ? » — « Nous livrons, *dedimus*, » — « Et moi je prends possession (1). »

Comme généralement les Romains subjuguaient bien plutôt les villes par la force des armes qu'ils ne se les conciliaient à l'amiable, la situation de ceux qui avaient été déditices restait bien la plus misérable de toutes. Tous les peuples, du plus au moins, la subirent tour à tour : perte de la liberté, confiscation de tout ou partie du territoire (2), organisation municipale pour la forme

(1) T.-L., I, 38.
(2) On confisquait ordinairement le tiers du territoire, selon Denys d'Halicarnasse.

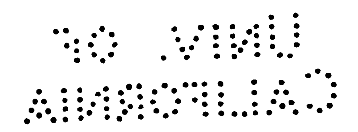


et parce qu'on ne pouvait s'en passer, charges et réquisitions en général fort lourdes, en tous cas jusqu'à concurrence des besoins de Rome. Vis-à-vis de quelques-uns même, on avait cru devoir stipuler formellement que jamais ils ne recevraient le droit de cité. Mais, comme nous l'avons vu déjà mainte fois, tout changeait avec le temps : c'est en vain qu'on décrétait l'immobilité. Ainsi, ces malheureux Gaulois, si maltraités en droit, finirent, comme les autres, par conquérir de fait tous les avantages de la cité romaine.

6° Les préfectures *(præfecturæ).*

On trouve encore dans les provinces, mais beaucoup plus spécialement en Italie, ce que les Romains appelaient *præfecturæ.* La réduction à l'état de préfecture était ordinairement le châtiment d'une défection, mais n'était pas définitive. Arpinum, par exemple, qui fut pendant un certain temps une préfecture, cessa de l'être pour devenir municipe. Capoue, au contraire, qui d'abord avait été exceptionnellement favorisée, reçut plus tard et garda longtemps un préfet. Quelquefois des préfets étaient envoyés sur la demande spontanée des villes. Telle fut Capoue, qui paraît d'ailleurs avoir été la première préfecture par ordre de date (316) (1), Travaillée alors par les discordes intestines, elle sollicita et obtint tout à la fois, un préfet et des lois, que lui donna le préteur L. Furius. Avec l'extension du droit de cité à

(1) T.-L., IX, 20.



toute l'Italie, disparurent les dernier vestiges de l'ancienne organisation préfectorale.

Parmi les principales préfectures, citons ici : chez les Herniques, Anagnia, Frusino ; chez les Aurunques, Fundi, Formiæ; chez les Volsques, Privernum, Arpinum ; chez les Samnites, Atina, Venafrum, Allifæ; en Campanie, Capua, Suessula, Acerræ, Calatia. Il ne paraît pas que le système des préfectures ait été étendu bien au nord de Rome, ni vers le sud au delà de la Campanie.

La situation faite aux préfectures n'était rien moins qu'enviable. Les conditions étaient plus onéreuses encore, quand la réduction était le résultat et les représailles d'une défection. Festus nous a conservé un texte de Verrius Flaccus, qui définit la condition de la préfecture romaine : *Præfecturæ eæ appellabantur in Italia, in quibus erat quædam earum respublica..., sed in quas præfecti mittebantur quotannis, qui jus dicerent.* Festus ajoute même qu'il y avait deux catégories de ces *præfecti*. Les uns étaient nommés à Rome par le suffrage public : il donne même les noms des villes où ils étaient envoyés. Les autres étaient de simples délégués du *prætor urbanus*, qui les envoyait chaque année dans un certain nombre de cités, où ils rendaient la justice d'après les lois locales. Parmi ces municipes inférieurs, ces préfectures, Festus nomme la cité des Cœrites.

Les préfectures avaient un marché et un tribunal, point de magistrats à leur nomination. Le préfet était une façon de dictateur, qui leur tenait lieu de tout. Capoue, par exemple, après sa réduction en préfecture, devint, non pas une cité, non pas même une ville, mais un assemblage de maisons et une agglomération d'indi-

vidus, sans lien entre eux, sans corps municipal, sans magistrats locaux, sans sénat, sans aucune des institutions qui faisaient la vie des cités antiques.

7° Les Municipes *(municipia)*.

Le municipe, comme toutes les créations émanées de l'initiative politique et administrative des Romains, ne constitue point un type unique, et ne comporte guère une théorie constante et définitive. Le mot n'a pas toujours eu la même signification, et la chose a subi des modifications profondes, depuis le jour où le droit municipal fut inauguré en faveur de Cœre, jusqu'à Sylla, qui identifia, ou à peu près, le municipe à la cité romaine.

Nous ne possédons aucun document ancien, pleinement satisfaisant, sur la matière. Et même, à voir l'embarras et l'indécision des écrivains, il semble bien qu'au troisième siècle de notre ère, il régnait déjà sur cette question une certaine obscurité. Aulu-Gelle déclare formellement que, de son temps, on n'était pas d'accord (1) ; et il faut admettre ou qu'il n'était pas mieux renseigné que les autres, ou que la question était déjà de son temps d'une solution difficile, puisque son livre ne nous apprend presque rien. *Municipes et municipia, verba sunt dictu facilia et usu obvia ; et neutiquam reperias qui hæc dicit, quin scire se plane putet quid dicat : sed profecto aliud est, aliud dicitur.* — Festus, essayant de définir le municipe, en donne trois

(1) Aul, Gell. XVI, 13.

explications différentes, sans réussir à satisfaire pleinement ceux pour qui la netteté et la précision sont un besoin (1).

Il n'est pas douteux que le mot *municipium* dérive étymologiquement de *munus, capere.* Varron risque cependant une autre explication. « *Alterum munus, quod muniendi causa imperatum; quo etiam municipes, qui una munus fungi debent, dicti* (2). » — *Municipium*, dit Festus, *id genus hominum dicitur, qui quum Romam venissent, neque cives romani essent, participes tamen fuerunt omnium rerum ad munus fungendum una cum romanis civibus, præterquam de suffragio ferendo, aut magistratu capiendo.* Il cite les habitants de Fundi, Formies, Cumes, Acerra, Lanuvium, Tusculum, qui par la suite devinrent citoyens romains. — La seconde sorte de municipe serait les villes qui auraient été fondues totalement dans la cité romaine, *quorum civitas universa in civitatem romanam venit.* — Enfin venaient les villes admises de telle sorte dans le système civique des Romains, qu'elles conservaient leur propre existence municipale ou coloniale. Telles furent Préneste, Tibur, Pise, Arpinum, Nole, Bononia, Placentia, Nepete, Sutrium.

Les textes s'accordent assez sur l'étymologie du mot. Aulu-Gelle reconnaît que les citoyens des municipes tirent leur nom « *a munere capessendo* (3). » Nous lisons de même au Digeste : *Et proprie quidem municipes*

(1) V. Festus, dans les extraits faits par Paulus, au mot *Municipium*.
(2) Varr. de ling. lat. V. 179. — Cette explication ne se soutient pa
(3) Aul.-Gell. XVI, 13.

appellantur muneris participes, recepti in civitate ut munera nobiscum facerent (1).

Mais que faut-il entendre au juste par ce mot *munus*? Ici commencent la difficulté et les controverses. Jusqu'à l'ère syllanienne, les cités, quand elles gardaient leurs institutions particulières, et obtenaient un traité, *fœdus*, conservaient leur existence civile indépendante, n'avaient rien de commun avec la cité romaine : politiquement assujetties, elles restaient civilement étrangères à l'association des Quirites. Elles constituaient, au sein de l'État romain, autant de petits États précaires, jusqu'à un certain point maîtres chez eux, mais dépendants et sujets au regard de Rome. Leurs contingents, par exemple, servaient, non pas dans la légion, mais bien sur la flotte ou dans la cohorte auxiliaire. Selon nous, c'est seulement lorsqu'un accès quelconque leur était ouvert aux faveurs de la cité romaine, qu'elles s'élevaient au rang de cité municipale. Cette participation, tout l'indique, fut plus ou moins large, et varia essentiellement suivant les temps, les lieux, les circonstances politiques ou les influences sociales qui prédominaient à la date de constitution. Le plébiscite qui constituait le municipe définissait en même temps les conditions précises de son état ; et ces conditions continuaient à obliger les deux parties contractantes, tant qu'une décision ultérieure, motivée ou gratuite, n'était point venue modifier le pacte fondamental. Ainsi, pour être dite municipe, il fallait et il suffisait qu'une ville eût été admise dans une mesure quelconque à la participation, si petite qu'elle

(1) Dig. 50, 1, ad municipalem, fragm. d'Ulpien.

fût, des facultés de la *civitas*. C'est là la qualité vraiment caractéristique du municipe romain, pour ne pas dire la seule.

Naturellement, il y avait presque autant de variétés de droit municipal que de municipes. Les uns avaient l'avantage, longtemps estimé, de la cité sans suffrage, *civitas absque suffragio*. D'autres ne possédaient même que quelques-uns des éléments de la cité passive, ou droits civils, soit le *commercium*, la *factio testamenti*, avec aptitude, pour leur sol, des actes du droit quiritaire. Le *connubium* n'était pas toujours octroyé. Les citoyens des municipes n'étaient absolument ni des colons, ni des citoyens, ni des étrangers. Ils avaient leur cité à part, *rem publicam*, leur organisation municipale, leur vie propre, sans que cette existence, cette autonomie relative nuisissent à la grande unité du peuple romain. C'était pour eux un acheminement vers la conquête de cité pleine, et pour Rome un moyen de s'assimiler graduellement les villes et les populations assujetties à son empire. Certains municipes avaient leur législation spéciale; d'autres suivaient le droit des Romains.

Dans l'ordre politique, il faut distinguer encore, parmi les municipes, les situations les plus diverses. Rome, suivant les temps, se montra plus ou moins généreuse. Large et libérale vers la fin de la République, prodigue même des faveurs de la cité, elle en avait été longtemps avare. Dans l'origine, sous l'empire des institutions étroites du vieux droit, on n'allait jamais jusqu'à la concession des droits politiques. Cœre, à qui les Romains avaient cependant des obligations capitales, ne reçut que la cité sans suffrage. Plus tard, on accorde, tantôt

partiellement, tantôt en totalité, ici à la cité entière, là à certaines classes, aux dignitaires de certaines fonctions, l'électorat, *jus suffragii*, et même l'éligibilité, *jus honorum*. On dit dans ce cas que le municipe est constitué au droit le plus large, *optimo jure municipium*. Il faut admettre que, pour lors, ces citoyens avaient réellement deux patries, la patrie originelle ou le municipe, et la grande patrie, Rome. Et il n'y avait là même pour l'époque rien de plus contradictoire que ce qui se passe chez nous, où les fonctions municipales ne sont nullement incompatibles avec tel ou tel mandat politique. Ainsi Milon trouve moyen d'exercer la *dictature* municipale à Lanuvium, au moment même où il est l'âme des formidables agitations qui ensanglantent la capitale. Et le vieux Caton, renia-t-il son municipe de Tusculum, où il s'était tenu jusqu'alors confiné, le jour où Valerius Flaccus, son voisin de campagne, frappé de ses rares qualités, le décida à se produire à Rome même, sur la grande scène de la vie politique, où il s'ouvrit bientôt l'accès aux plus hautes fonctions ? Nous voyons également les Cicéron, quoique mêlés à tous les graves événements de leur époque, et jusque sous la préoccupation des plus redoutables éventualités, trouver du temps pour remplir les fonctions civiles et sacerdotales dans leur municipe d'Arpinum.

Les Romains de Rome le prenaient de haut, il est vrai, envers ces parvenus, ces hommes nouveaux, et affectaient des airs dédaigneux pour leur origine municipale (1). Il n'en est pas moins vrai que, sous tous les

(1) Cic, pro P. Sylla, 7.

rapports, la fécondité de la vie provinciale venait fort à propos au secours de la décadence et de la stérilité, autrement irrémédiables, de la cité de Romulus. Presque tous les hommes d'Etat de quelque valeur, soit dans la guerre, soit dans l'administration, étaient originaires d'un municipe ou d'une colonie, sinon par eux-mêmes, du moins par leurs ascendants. — Egalement, ce qu'on appelle la littérature romaine, au siècle des Scipion, est représentée, non par des Romains de Rome, mais par des étrangers. Etrangers les Caton, les Tib. Coruncanius, les M. Curius, les Marius, les Cicéron, en un mot presque tous les hommes marquants du dernier siècle de la République. Cicéron était encore obligé de son temps de protester contre les insolentes prétentions des vieux Romains. « Voyez combien on nous dédaigne, nous tous qui sommes d'origine municipale, c'est-à-dire nous tous sans exception (1). » L'aveu est précieux à enregistrer. Pour ne citer qu'un exemple, de l'humble Aricie, autrefois ville fédérée, depuis municipe, étaient sorties les lois Voconia et Scatinia, maintes dignités curules, maints chevaliers romains des plus opulents et des plus recommandables, entre autres, au moins par sa mère, celui qui sera un jour César Auguste.

Avec Sylla, Pompée, César, les municipes s'étendirent non-seulement en Italie, mais encore dans presque toutes les provinces, surtout en Espagne et en Gaule, et préparèrent ainsi l'unité politique et civile du monde romain. — Sylla, pansant les plaies de la guerre sociale, et tirant rigoureusement les conséquences des lois Julia et

(1) Cic. Phil. III, 6.

Plautia Papiria, avait réorganisé sur un vaste plan les municipes italiens et donné à cette institution transformée une impulsion puissante qui modifia totalement la face de l'Italie. — Jules César, avec son esprit pratique et sa vocation d'organisateur et d'homme d'Etat, s'efforcera ensuite, surtout par ses deux lois municipales (1), de compléter la constitution de toute la péninsule en cités-municipes, sous une organisation constante et uniforme. Après avoir tant fait pour répandre au loin l'élément romain ou italien, et élargir démesurément le cercle de la cité, la logique voulait qu'il n'hésitât pas à inaugurer dans les provinces le système des municipalités italiques. C'est ce qu'il fit. Le municipat devint ainsi, pour les provinces les plus avancées dans le sens de la cité, une sorte de stage, au terme duquel brillait l'espoir qu'un jour il leur serait donné d'aller se placer, avec une égalité complète de droits, à côté de l'Italie, à côté de Rome même. Telles étaient les grandes villes maritimes de Gadès, Emporie, Carthage, Corinthe, Héraclée Pontique, Sinope, Béryte, Alexandrie, villes d'abord italiques, postes avancés et points d'appui de la civilisation romaine, assises extérieures du futur édifice politique et national de l'Empire uni. Le monde romain présenta alors le spectacle et rappela l'état de l'Italie ancienne avant l'assimilation; c'est-à-dire qu'on y rencontrait à chaque pas la plus complète diversité. Tout dépendait, comme autrefois, des conditions plus ou moins favorables octroyées dès le début, ou modifiées par la suite, soit pour la cité, soit pour le sol, soit pour les personnes. Comme autre-

(1) L'une de 49, pour la Gaule cisalpine; l'autre, en 45, pour toute l'Italie.

fois, tout découle du traité de soumission, ou d'alliance, ou du plébiscite qui ont réglé la condition de chacun. Et l'on retombe, ici de même qu'autrefois en Italie, dans un véritable dédale. La condition variait, de province à province, de cité à cité. Par exemple, dans une même province, on pouvait trouver : des citoyens romains, domiciliés avec ou sans esprit de retour, des colons citoyens, civils et militaires, des colons latins, jouissant de la Latinité, des villes fédérées, alliées avec des priviléges plus ou moins étendus, libres, exemptes d'impôts ; plus loin des populations tributaires, astreintes au *vectigal*, au *stipendium*, aux charges et prestations de toute nature ; — le tout sans préjudices des inégalités de classes, de castes qui, à peu près partout, préexistaient à la conquête. A côté de la pire des conditions, florissaient et se développaient les innombrables variétés de municipes, chacun avec sa charte particulière.

Quant au mécanisme de l'administration intérieure du municipe, il était trouvé. Il suffisait d'appliquer partout l'organisation administrative de Rome elle-même et de la cité antique en général. Ainsi nous trouvons partout (1) un conseil de ville, image du sénat de Rome, *curia* ; les conseillers sont les décurions et répondent aux sénateurs romains. Aux préteurs, urbain et pérégrin, correspondent, dans le municipe, quatre juges suprêmes, *quatuorviri juri dicundo*, et deux juges du forum, *duumviri œdilitiœ potestatis* : ce sont les édiles curules. La caisse de la municipalité est administrée par deux ou plusieurs questeurs. — Enfin, dans l'ordre religieux, on

1) Lex Julia municipalis. — V. Corp. Inscr.

trouve deux colléges d'experts sacrés, les pontifes et les augures municipaux.

Tel est le cadre ordinaire des dignités municipales : ce qui n'exclut point les variantes. Ainsi, à Arpinum, nous savons qu'il n'existait pas d'autre magistrature municipale que l'édilité (1). A Lanuvium, le magistrat, chef de la cité, s'appelait dictateur (2). Nous sommes loin de connaître toutes les nuances. Quoi qu'il en soit, les noms ne modifient en rien la nature des choses. En définitive, qu'il s'agisse d'une cité de la grande Grèce, telle que Neapolis, ou Héraclée, d'un municipe étrusque ou ombrien, les attributions des magistrats municipaux se retrouvent identiquement les mêmes. Partout et toujours, il faut convoquer et présider la curie ; préparer, présenter, soutenir les ordres du jour ; faire exécuter les résolutions ; assurer la police de la cité ; établir les comptes de finances, gérer les recettes et les dépenses, affermer les domaines communaux, presser la rentrée des créances, en un mot faire face à l'administration économique du budget municipal (3) ; mettre en adjudication la construction et la réparation des édifices, les travaux d'intérêt public ; répartir les prestations et corvées ; recevoir les communications du pouvoir central et veiller à leur exécution ; faire le recensement des habitants, évaluer les fortunes, répartir les impôts de toutes sortes, assigner à chaque citoyen son rang, et arrêter la

(1) Cic. ep. ad fam., 189.
(2) Cic. pro Milone.
(3) Les Arpinates, par exemple, possédaient en Gaule des terres, dont le fermage constituait tout le revenu municipal. (Cic. ep. ad fam. XIII,11.)

liste des décurions (1). A ces nombreuses opérations administratives s'ajoutaient le soin si important du culte et les fonctions sacerdotales. Quel que fût le nombre des magistrats municipaux, sous quelque dénomination qu'ils fonctionnassent, telles étaient partout les principales obligations qui leur incombaient.

Pour tout ce qui regarde les intérêts particuliers du municipe, l'administration municipale est souveraine, mais d'une souveraineté relative, qui s'arrête et s'efface nécessairement devant la souveraineté de l'Etat, devant l'intérêt supérieur de l'Empire. Les communes du moyen âge, et même notre organisation communale actuelle reproduisent assez bien, dans ses traits principaux, l'image de la vie municipale au milieu du système romain. Les cités romaines sont libres, mais bien entendu sous la tutelle et jusqu'à concurrence du contrôle des représentants de l'Etat, dont le rôle, à cet égard, n'était pas sans une certaine analogie avec celui de nos préfets départementaux et leur conseil. Les communes, aussi bien que l'Etat, ont le droit de s'imposer à leur gré. De même, outre les travaux d'intérêt général, ordonnés par les agents romains, rien n'empêche les édiles municipaux d'exécuter, dans leur ressort particulier, les travaux d'intérêt local. En cas de conflit, les chartes, les traités, l'équité, la politique, interprétés par le Sénat, ont la parole : et, naturellement, l'intérêt particulier cède le pas à l'intérêt général. — La justice, au civil et au criminel, est rendue au prétoire municipal. Les préteurs, à Rome, et les gouverneurs dans les provinces, connais-

(1) V. Fustel de Coulanges : *Institutions politiques de l'ancienne France* I, p. 180.

sent des causes capitales, des affaires graves, ou qui intéressent l'Etat (1).

8° Les esclaves.

Nous ne partageons point les préjugés des anciens sur l'esclavage. Grâce au christianisme, à la révolution française, au progrès de la civilisation moderne, cette plaie hideuse a à peu près disparu du corps social. Il n'en reste plus trace que dans les Etats catholiques, espagnols et portugais, de l'Amérique du sud, et bientôt l'esclavage ne sera plus qu'un triste souvenir. On serait donc sans excuse, si, dans un travail qui a la prétention de donner une idée des divers éléments dont se composait la province romaine, on n'accordait une mention passagère à une classe, nulle en droit, mais considérable par le nombre, par la place qu'elle occupait dans la société ancienne, les esclaves.

De tout temps il y eut des esclaves à Rome. Le bétail humain travaillait et végétait à côté de l'autre. Mais, à l'origine, il était en petit nombre, c'est-à-dire en proportion de la richesse. Leur condition était, en fait, beaucoup moins misérable qu'elle ne le devint dans la suite. Ils étaient les collaborateurs de leurs maîtres, leurs colons, leurs serviteurs; ils vivaient avec eux. Le travail des champs et la peine étaient partagés.

Il faut croire qu'à l'époque des lois *Liciniæ Sextiæ*, la proportion entre les esclaves et les travailleurs libres

(1) Pline le jeune, lettre à Trajan.

avait fini par pencher en faveur des premiers, puisque, aux termes de ces mêmes lois, une sorte de droit au travail était constitué en faveur du prolétariat : le possesseur d'un fonds de terre, en effet, était tenu de n'employer les esclaves à la culture de ses champs qu'en nombre proportionnel avec celui de l'ouvrier libre.

Malgré tout, l'esclave représentant une valeur comme une autre et l'homme libre prenant de plus en plus le travail en horreur, l'esclavage devait se développer en raison directe de la richesse privée et de la fortune publique de l'Empire. Dans les derniers siècles de la République, la population servile avait pris des proportions énormes (1). Les besoins étaient de plus en plus impérieux, à mesure que l'homme libre, enrichi par la guerre civile et étrangère, se déshabituait du travail. Pour élever l'offre à la hauteur de la demande, et suffire aux exigences sans cesse croissantes de la consommation, les moyens certes ne manquaient pas. Il y avait d'abord le croît de la population servile; mais le rendement était maigre. Les marchés y suppléaient. — Les guerres continuelles versaient constamment dans la circulation un afflux considérable de prisonniers de guerre. On dit que César en tira un million des Gaules. Les autres, il est vrai, opéraient moins en grand. Mais Rome avait toujours des expéditions en cours, toujours sur plusieurs points à la fois. A la queue des armées romaines suivaient, dans cette prévision, de

(1) Le procès qui suivit l'assassinat de Pedanius Secundus, préfet de la ville, fait voir qu'il y avait 400 esclaves attachés à sa maison. (Tac. Ann. XIV, 42).

nombreux maquignons, *mangones*, vendeurs de plaisir, acheteurs de butin de guerre et surtout d'hommes. Après l'assaut d'une ville, ou une bataille, ils étaient là, les mains pleines d'or, achetaient aux généraux, aux officiers, aux soldats, leur part de butin humain, et envoyaient d'immenses files de ces malheureux sur les marchés de Brindes, de Pouzzoles, d'Ostie. Un jour, à Délos, entre le lever et le coucher du soleil, le chiffre d'affaires porta, paraît-il, sur 10,000 têtes. — Enfin, une ressource bien autrement productive, la traite, venait combler le gouffre toujours béant. La piraterie, nous l'avons vu, régnait en souveraine dans toute la Méditerranée. Déjà en 143, le mal avait fait de tels progrès, que le Sénat dut envoyer sur les lieux son plus illustre homme d'Etat, Scipion Emilien (1), afin de voir s'il y avait un remède possible, et quel remède. Rhodes avait épuisé vainement ses forces dans la lutte. Ces flibustiers faisaient sans doute une rude guerre au commerce. Mais leur industrie principale, et de beaucoup la plus lucrative, consistait dans la traite. De leurs repaires de Crète, ou de Cilicie, ils s'élançaient vers tous les rivages, syrien, asiatique, thrace, dalmate : toute terre était pour eux le pays *nègre*. Les îles de la mer Egée, toutes les côtes baignées par l'Euxin étaient systématiquement visitées par eux, surprises, épuisées d'hommes valides. — Il faut le dire, les publicains et tous les spéculateurs romains leur faisaient une concurrence ardente, organisant des chasses à l'homme dans les pays soumis à la clientèle. Les gouverneurs même,

(1) Cic. de Rep. VI, 11.

et leurs lieutenants, prêtaient les mains à ce honteux trafic, moyennant une part dans les bénéfices. Le roi de Bithynie dut un jour faire observer, en réponse à une demande de contingents, que tous les hommes valides de ses Etats avaient été enlevés par les publicains! — Puis, ces cohues, entassées dans les vaisseaux, étaient transportées au loin et jetées en masse sur les marchés d'esclaves, d'où le commerce les dispersait ensuite aux quatre coins de l'Empire.

Ainsi l'esclavage avait tout envahi. A la ville, les palais des grands et même les maisons des simples particuliers en étaient encombrés. Là, les Phrygiens, les Syriens et autres semi-Hellènes se rencontraient avec le Maure, l'Espagnol, le Gaulois, le Germain. En Italie, sur ces immenses assignations que les riches romains s'étaient fait concéder, ou dans les vastes propriétés, *latifundia*, on voyait des groupes d'esclaves, *nationes*, chargés de les exploiter. En Sicile, c'était pis encore. C'est là que s'était réfugiée la grande culture. C'est là surtout qu'on voyait ces vastes exploitations agricoles, où les planteurs romains et italiens dirigeaient leurs bandes d'ouvriers esclaves, plus qu'attachés à la glèbe. Le territoire de Leontium, par exemple, tombé dans le domaine public, était amodié par les censeurs aux mains de 84 fermiers, détenteurs de 30.000 jugères. Le bétail, les blés, tous les produits de la Sicile nourrirent bientôt les Romains et l'Italie, et furent de bonne heure l'objet d'immenses spéculations financières, agricoles et commerciales. Sur toute l'île, on ne voyait que vastes plantations, pâturages en grand; et sur ces terres, des troupes d'esclaves, marqués souvent au fer rouge, les ceps

aux jambes (1), travaillant le jour sous la surveillance des régisseurs et de leurs employés, entassés la nuit dans d'infects réduits souterrains, *ergastula*. A la ville comme aux champs, tout se faisait par les esclaves, les fouilles des mines, les constructions, les travaux des champs, la garde des troupeaux dans les pays de grande pâture. A prendre pour base de la population la densité actuelle de la population italienne, il n'est nullement déraisonnable de porter à 15 millions le chiffre des esclaves répandus dans la seule Italie. Il n'y avait guère plus de quatre à cinq millions d'hommes libres.

9° Les clients.

A côté de ceux qui, à titres divers, et dans des conditions plus ou moins favorisées, faisaient partie immédiate de l'Empire romain, il n'est pas permis d'oublier ceux qu'on pourrait appeler les sujets médiats, c'est-à-dire les cités, les princes, les rois qui composaient la clientèle politique de Rome, et qui, sans être encore absorbés par elle, avaient perdu l'indépendance de leur politique étrangère et étaient réellement assujettis. Il n'était pas facile de dire où finissait l'Empire de Rome : une carte exacte des possessions romaines était impossible à dresser, à cause de l'indécision des frontières géographiques, et surtout politiques. De tous côtés, dans toutes les provinces, il pouvait se rencontrer des royaumes, des cités, des confédérations, qui, bien que nomi-

(1) Col. I, 6 ; I, 8 ; XI, 1. — Juv. XIV.

nalement en dehors de l'action directe du pouvoir romain, doivent cependant être assimilés en fait aux populations prov inciales, dont une nuance de raison seule les distinguait.

De si loin qu'on examine la politique conquérante de Rome, à peine sortie du Latium, nous la voyons déjà étendre son autorité politique sur des cités, sur des contrées, sur des confédérations entières, dont sa diplomatie sait faire des auxiliaires d'abord, et qui deviennent peu à peu des clients. Ce système lui réussit trop bien dès le début, pour que Rome ne l'ait pas étendu ensuite et perfectionné. Tous les peuples, qui, l'un après l'autre, firent partie immédiate de l'Empire, avaient commencé par être les amis, les clients, les protégés du peuple romain. L'institution de la clientèle ne fonctionnait pas seulement à Rome, dans les limites de la cité. Elle rayonnait au dehors. A côté de la clientèle urbaine et civique, il y avait la clientèle politique, la clientèle provinciale, exercée envers les étrangers non-seulement par l'Etat, mais encore par les simples particuliers. Les Mamertins de Messine, Massilie, les Hellènes, les Numides, Rhodes, les despotes de Thrace, de Bithynie, de Pergame, de Galatie, d'Egypte, avant de fournir au système romain les éléments des diverses provinces que ces ennemis ont formées, furent d'abord pour la politique romaine, dans toutes les guerres, des auxiliaires, des instruments très-puissants de domination. Du côté de l'Asie, les Romains n'eurent longtemps autre chose qu'une vaste clientèle politique. La docilité servile des rois, leurs alliés, leur servait à contenir les autres dans l'obéissance. Ils se reconnaissaient eux-mêmes

comme les procurateurs du peuple romain (1). Rome, avec ses colonies, ses villes fédérées, ses municipes, ses préfectures, ses alliés, ses amis, ses sujets, ses clients, reproduisait avec une analogie frappante l'image de ces anciennes familles patriciennes, dont le grand chef, le *paterfamilias* suprême, avait sous son autorité, sous sa juridiction patriarcale, ses enfants avec leurs descendants, leurs biens à tous, les affranchis, les clients, les *nexi*, les esclaves.

Peuples et rois devaient donc aboutir fatalement à l'annexion pure : pour tous, simple question de temps. Les services rendus, ls sacri fices volontaires envers les particuliers et envers l'Etat, la servilité même la plus abjecte pouvaient tout au plus retarder de quelques années le terme fatal. Toutefois, dans cet acheminement vers la servitude, il y avait une série d'étapes à franchir. Les premiers rapports avec Rome étaient d'abord amicaux. Les Romains avaient un tact rare pour découvrir, bien au delà des frontières de la dernière province et en plein pays étranger, les hommes ou les peuples capables de les servir. Ainsi le barbare Arioviste, encore à une grande distance des possessions romaines, avait reçu le titre d'ami du peuple romain, *amicus*. Plusieurs peuples de la Gaule, en prévision de l'avenir, et antérieurement à toute idée de conquête, avaient reçu la même distinction, quelquefois même le nom de frères, *fratres*. Ce titre d'ami, de frère, n'entraînait pas sans doute des obligations réciproques bien précises, et n'engageait pas fort étroitement les parties contractantes.

(1) Micipsa... præcepit uti regnum Numidiæ tantummodo *procurationem* existimarem meam (Sall. Jug. XIV).

Il y avait, par exemple, échange d'ambassadeurs, envoi de présents, relations de pure courtoisie internationale. Cette amitié n'avait guère qu'un caractère moral ; mais elle était importante en ce sens qu'elle conduisait d'ordinaire à la conclusion d'un traité formel, *fœdus*, et transformait les amis de la veille en véritables alliés, *socii*. Ces alliances duraient d'ordinaire autant que les intérêts qui leur avaient donné naissance. Rome fut toujours merveilleusement attentive à tirer avantage de tout et à recevoir, en pareil cas, bien plus qu'elle ne donnait. La politique de sentiment ne fut jamais son fait.

D'après les termes de la loi *Repetundarum*, la formule, pour désigner les sujets et clients non-italiques, par opposition aux confédérés et parents de race (*socii, nominisve latini*), était : *Exteræ nationes, in arbitratu, ditione, potestate, amicitiave populi romani.* Il n'est pas facile de formuler la signification précise et la valeur de ces diverses dénominations, encore moins de dire à qui elles s'appliquaient. Mais il y a certainement là une série de nuances, sur lesquelles les Romains étaient fort bien fixés.

C'est surtout en Orient que s'étendait l'immense clientèle politique de Rome. Vis-à-vis des barbares de l'Ouest, Cisalpins, Gaulois, Espagnols, on ne prenait pas tant de précautions. Mais, du côté de l'Orient, plus de cent ans avant que les Romains eussent fondé leur domination directe, ils parlent déjà en maîtres et sont obéis. Il suffit d'une ambassade pour obtenir l'extradition d'Hannibal, ou la translation de la déesse Cybèle. Un autre jour, c'est Popilius, qui, sans autres armes que sa fière volonté, va trouver le grand roi au milieu

même de l'appareil de sa puissance, et lui inflige les injonctions du Sénat. Dans cet Orient, si divisé depuis le démembrement de l'empire macédonien, avec ces dominations si mal assises, ces tyrannies éphémères, ces révolutions de palais, mille occasions se présentaient, à chaque instant, d'une intervention diplomatique; et le monde oriental est comme une famille de mineurs et d'incapables, dont la tutelle appartient au Sénat. Veut-on se faire une juste idée de la situation des Etats-clients vis-à-vis de Rome? Qu'on lise le récit où Tite-Live nous fait voir les plénipotentiaires romains affranchissant la Grèce. Ils tranchent souverainement toutes les difficultés, distribuent des conseils, plus souvent des ordres, quelquefois des lois. Et les Grecs acceptent avec une gratitude bruyante cet arbitrage, et l'indépendance nominale qu'on veut bien leur laisser. Désormais ils peuvent organiser des ligues, former des factions, s'agiter: Rome les mène.—Ainsi, à la même époque, elle réglait les différends survenus entre les Numides et ce qui restait de Carthage; entre la Syrie et l'Egypte, elle balançait à son gré les forces des princes tolérés par elle en Asie. Un roi reconnu par Rome est-il renversé, comme il arriva à ce Ptolémée Philometor (164), qui se vit chassé du trône par son frère Evergète? Il court à Rome en suppliant, porte sa plainte devant le Sénat. Et le Sénat met les deux frères à la raison, augmente ou diminue les parts, donne ou retire Cyrène. Il ne se porte nulle part un seul coup d'épée sans la permission de Rome. Antiochus *Epiphane*, malgré son surnom, n'est qu'un vassal; et il suffit de l'injonction verbale d'un envoyé romain pour

le décider à renoncer à la conquête de l'Egypte déjà à moitié consommée. Ainsi Rome en use avec la clientèle provinciale. Et malgré des symptômes visibles de décadence, c'est le beau temps de l'hégémonie romaine. Un Juif a pu dire de cette époque avec vérité : « Les Romains faisaient régner tous ceux à qui ils voulaient assurer les royaumes; ils les faisaient perdre à qui ils voulaient (1). » En général, du reste, ces rois, tétrarques, dynastes, princes-prêtres, sultans orientaux acceptaient de fort bonne grâce la tutelle romaine et faisaient bon marché de leur dignité. Comme ils dépendaient exclusivement de Rome, ils n'avaient d'autre préoccupation que celle de la bien servir et de lui plaire, ainsi qu'à ses agents. Leurs revenus, ceux de leurs sujets, leur personne, leurs enfants étaient à la disposition du peuple romain : et ils ne lui laissaient pas toujours le temps de formuler ses désirs. Les Nicomède n'existent guère que dans l'imagination du grand Corneille. L'histoire ne nous présente, au contraire, que des Attale et des Prusias, mettant tout en œuvre pour conserver leur existence précaire, poussant jusqu'aux dernières limites la complaisance, la bassesse, la servilité (2).

Longtemps le Sénat tint d'une main ferme les rênes de l'administration du monde et justifia, par son intelligence, sa fermeté, ses vertus romaines, la mission qu'il s'était attribuée. Vint la décadence, et, comme tout le reste, les liens de la clientèle publique se relâchèrent. On put même braver impunément l'autorité de Rome,

(1) Macchab., I, 8, 13.
(2) Sall. Jug., 14.

comme les pirates à la même époque l'insultaient sur les mers. Un fait montre bien la nature et l'état des rapports qui existaient entre Rome et sa clientèle, et que l'attachement de ses alliés était en raison de la crainte qu'elle leur inspirait. Quand, aux dangers de la guerre sociale, vinrent s'ajouter les complications de la guerre civile ; quand Mithridate, saisissant l'occasion, balayait l'Orient et envahissait le continent hellénique, Rome s'adressa à tous ses alliés pour obtenir les vaisseaux nécessaires au transport de l'armée d'Asie. Mais alors on pouvait se demander si ce n'était pas fait de l'Empire romain. Aussi, la cour d'Egypte elle-même décline toute demande de secours. Les temps étaient bien changés ! Jadis les alliés offraient spontanément leur concours, et demandaient comme une grâce que le Sénat voulût bien accepter troupes, argent, vivres, etc. Au moment où l'on entrait en campagne contre Antiochus, le Ptolémée d'Egypte envoya à Rome mille livres pesant d'or, et 20,000 livres d'argent. Massinissa faisait offrir 500,000 mesures de blé, 300,000 d'orge pour l'armée de Grèce; 300,000 mesures de blé, 250,000 d'orge pour Rome; plus 500 chevaux et 20 éléphants pour le consul Glabrion (1). Rome alors déclina ces offres. Aujourd'hui, on lui refuse tout. On ne lui ferait pas crédit d'une trirème.

Heureusement pour elle, les grands hommes de guerre des derniers temps de la République, Sylla, Lucullus, Pompée, César, reprirent bientôt en leur nom personnel à l'égard des clients publics l'autorité que le Sénat et l'aristocratie avaient laissé tomber de leurs mains

(1) T.-L. XXXI, 19.

séniles. Pompée surtout fut, en Orient, un véritable *faiseur de rois*. Antiochus, Ariobarzane, Déjotarus, les princes de Judée, de Syrie, d'Egypte, étaient aux pieds du général: ce qui ne les empêchait pas, à Rome, auprès des puissants du jour, d'intriguer, de flatter, de courtiser, de prodiguer l'or surtout. Heureux qu'ils étaient d'acheter, au prix des plus grands sacrifices, la royauté d'un jour! Plus heureux encore, dans ces temps de convulsions sociales et politiques, quand César ne venait point, après Pharsale, détruire ce qu'avait fait Pompée auparavant!

Ce système de gouvernement par la clientèle provinciale avait rendu trop de services, était trop indiqué par les nécessités administratives et par la nature des choses, pour n'avoir pas survécu à la République. Sous Auguste et ses successeurs, l'omnipotence de Rome s'allie très-bien, en fait, avec le maintien d'une multitude de rois, aussi utiles à coup sûr que peu dangereux. Sous le règne de Claude, nous trouvons encore un Antiochus, roi de Comagène; Cotys, roi de la petite Arménie; Polémon, prince de Pont; Sampciceram, roi des Emesséniens, Hérode, roi de Chalcide. Tous ces principicules, dans l'intérêt de leur ombre de souveraineté, étaient à la discrétion de Rome. Sujets, ils faisaient plus pour le maintien de l'obéissance; tributaires, ils assuraient mieux le payement régulier des impôts, que n'eussent pu faire les légions en corps d'occupation, campées dans le pays.

Après la grande clientèle publique du peuple romain, venait la clientèle provinciale des particuliers, dont nous avons déjà dit quelque chose. De tout temps les provinciaux, particuliers, princes, cités, pour se mettre à l'abri

des excès de pouvoir des magistrats, des vexations auxquelles ils étaient exposés, et aussi dans l'intérêt de leur influence locale, avaient senti la nécessité de chercher à Rome même des appuis et des protecteurs. Il n'y avait guère de particulier romain, pour peu qu'il fût considérable par son autorité personnelle, par le crédit de sa famille, par sa fortune ou son éloquence, qui ne comptât parmi ses clients à lui des familles de provinciaux, des cités, des provinces entières. Les préteurs d'Espagne, autrefois, avaient appris à leurs dépens qu'il ne fallait pas trop maltraiter la clientèle provinciale de Caton. Caton, patron des Espagnols et même des Lusitaniens, les défendit contre leurs bourreaux aussi vigoureusement qu'il les avait châtiés lors de leur révolte, en 197. Quelques années plus tard, l'administration bienfaisante et réparatrice de Tib. Gracchus créait également entre la famille Sempronia et les Espagnes des liens solides et durables. La Sicile, nous l'avons vu, avait aussi ses protecteurs naturels à Rome. Les négociants, les grands propriétaires, tous les Siciliens que leurs affaires appelaient dans la capitale, se réunissaient souvent chez les Marcellus, les plus anciens patrons de la Sicile, chez Pompée, chez tous ceux que des liaisons attachaient à cette province (1). Le même Pompée, depuis ses campagnes en Orient, était le patron, très-souvent le créancier de l'Asie romaine. Caton d'Utique avait dans sa clientèle particulière l'île de Chypre, dont la réunion avait été opérée par lui, le royaume de Cappadoce, et même le roi Déjotarus (2). Cicéron, homme nouveau, simple

(1) Cic. in Verr, de frum, 28.
(2) Cic. ad fam, XV, 4, 15.

chevalier d'une ville municipale, avait été modestement questeur en Sicile; mais son talent d'orateur lui tenait lieu de puissance, et les Siciliens, quand ils eurent décidé d'accuser Verrès, descendirent droit chez lui. Des députations de toutes les villes de la Sicile, à l'exception de Syracuse et de Messine, dont l'une avait été la résidence ordinaire, l'autre la complice et la recéleuse des crimes de leur gouverneur, vinrent le prier de se charger de l'accusation et des poursuites. Les choses durent souvent se passer ainsi, pour d'autres que Cicéron et les Siciliens. « Cicéron avait des hôtes dans toutes les grandes villes de la Grèce et de l'Asie, et c'étaient presque toujours les premiers citoyens. Des rois eux-mêmes, comme Déjotarus et Ariobarzane, s'honoraient de ce titre. Des villes importantes, Volaterræ, Paphos, réclament à chaque instant sa protection et la payent par des honneurs publics (1). » Et il n'était même pas nécessaire d'être un Cicéron, un Crassus, un Pompée, pour avoir en province une clientèle de peuples et de rois. Cicéron nous apprend une chose dont nous ne nous serions jamais doutés sans sa correspondance (2): c'est que Néron, personnage absolument secondaire par lui-même, avait avec les Nyséens, peuplade du fond de la Bithynie, des liaisons étroites, et qu'il était leur défenseur et leur ami. Cicéron, naturellement, le recommande à son ami Silius, gouverneur de la province, et il se flatte qu'avec l'appui qu'il trouvera et qu'il a toujours trouvé en lui, Néron saura conserver et s'attacher par des *liens personnels, l'immense clientèle que lui ont léguée ses ancêtres.*

(1) G. Boissier, *Cicéron et ses amis*, p. 126.
(2) Cic. ad., fam,, XIII, 47 et 61-65.

Quelquefois ces rapports entre les provinciaux et leurs puissants protecteurs de Rome se traduisaient par des actes qui rappellent absolument la vieille institution du patronat et de la clientèle entre citoyens. En cas de difficultés avec des Romains, et lorsqu'ils avaient leurs raisons pour ne vouloir point faire trancher l'affaire par leur proconsul, les provinciaux prenaient pour arbitre un personnage marquant, auquel ils s'en rapportaient. Ainsi les Bullions (de la province d'Illyrie) prièrent Pompée de juger entre eux et Lucceius (1).

II

LES CITOYENS ROMAINS EN PROVINCE

Dès l'époque de Sylla, et même avant, il est digne de remarque que la fusion des éléments si divers dont se composait le système romain avait déjà fait de grands progrès, non-seulement en Italie, mais encore dans toute les provinces. Rome et l'Italie regorgeaient de Grecs, de Syriens, de Phéniciens, de Juifs, d'Égyptiens : on ne voyait que Romains dans les provinces. Les reliefs tranchés de races diverses et longtemps antipathiques allaient s'émoussant dans un frottement continuel. On trouvait même des Romains et des Italiens, non-seulement dans tout le territoire immédiat de la République, mais encore au delà, en avant de la conquête, chez les étrangers, et jusque chez les barbares. A cet égard, la Sicile était pour ainsi dire un faubourg de Rome. Il

(1) Cic. ad fam. XIII, 42.

suffit de lire les Verrines pour s'en convaincre. Pas de localité, dans cette contrée alors si riche et si populeuse, qui ne possédât des Italiens, des Romains, dont beaucoup appartenaient à l'ordre équestre. A Syracuse, par exemple, la colonie romaine était aussi nombreuse que distinguée (1). La Gaule, dit Cicéron (2), est peuplée de citoyens romains, remplie de négociants; et nul Gaulois ne fait la moindre affaire sans l'entremise d'un citoyen romain. L'Afrique en possédait un grand nombre. Quand Jugurtha vint bloquer la ville numide de Cirta, les habitants d'origine italienne, en état de porter les armes, y étaient assez nombreux pour en être les principaux défenseurs. Mais c'était en Asie qu'on en rencontrait le plus. L'édit d'Ephèse coûta la vie à 80,000 Romains ou Italiens, qui furent massacrés en un seul jour, sans compter ceux qui échappèrent aux exécutions. Plutarque et Appien portent à 150,000 le nombre des Romains résidant alors en Asie. A Délos seulement, les ordres du féroce monarque surprirent et firent tuer 20,000 étrangers, marchands italiens pour la plupart. Trente ans plus tard, il n'y paraissait plus. L'invasion et l'exploitation de l'Asie par le Romain, commerçant, financier, agriculteur, publicain, avaient recommencé.

Une série de faits historiques viennent ajouter sur ce sujet de nouveaux témoignages. En Crète et en Macédoine, Pompée trouva, des vieux soldats établis, de quoi former une légion. Les seuls Romains d'Asie-Mineure lui en fournirent deux autres. Autant en avait levé Attius Varus dans la province d'Afrique, lors du débar-

(1) Cic. de suppl. XXXVIII.
(2) Cic. pro M. Fonteio.

quement de Curion, sans compter une flotille qu'il équipa et fit monter avec les seuls éléments qu'il trouva dans la province. Après Pharsale, quand l'armée du Sénat et de la légalité se reforma en Afrique, les Romains domiciliés versèrent encore un contingent sérieux dans les cadres de Scipion Metellus. Quand il s'agit de marcher contre Pharnace, nous voyons D. Calvus, lieutenant de César, lever dans le Pont une légion, parmi les Romains établis dans le pays. César en avait levé tout autant auparavant dans la Narbonnaise. Tous ces faits, et bien d'autres qu'on pourrait rapprocher, indiquent clairement dans quelle énorme proportion l'élément romain et italien avait envahi déjà la province.

Partout, dans la mesure du possible, les Romains, au lieu de vivre isolés et perdus au milieu des populations, se tiennent par groupes compacts et organisés. Autrement ils eussent été noyés dans la masse des étrangers. Qu'ils soient établis pour un temps indéfini, ou simplement de passage, ou pour un court séjour, ils aiment à se rapprocher les uns des autres, dans une même circonscription provinciale, à se cantonner dans des cercles définis, *fora, conciliabula, conventus civium romanorum*, formant des associations de fait, là où il n'existait point de cité constituée, et s'organisant en communautés pour leur défense mutuelle. Ainsi peuvent faire de nos jours, nation par nation, les Européens résidant en Chine, au Japon, en Egypte ou en Amérique.

Du reste, quelque part qu'ils fussent, dans les limites d'une circonscription provinciale, ils avaient droit d'attendre de la part des gouverneurs protection et justice. Dans leurs démêlés, soit avec les provinciaux, soit avec

d'autres citoyens romains, la justice locale fonctionnait, les gouverneurs étaient compétents, et prononçaient comme eussent pu faire les tribunaux de Rome (1). A cet effet, il y avait dans chaque province des centres désignés, où le préteur venait résider un certain temps, tous les ans, à des époques déterminées, et où les intéressés pouvaient en appeler à sa juridiction.

Du temps des Romains, il n'en allait pas à beaucoup près comme aujourd'hui. Chez nous, modernes, le Français, ou l'Allemand, par exemple, qui se trouve mal dans son pays d'origine, peut s'expatrier, et trouve vingt résidences pour une : il n'a que l'embarras du choix. Le Romain, lui, n'avait pas à choisir. A Rome seulement, ou tout au plus dans certaines villes italiennes, il pouvait avoir son séjour normal. Partout ailleurs, il n'était que de passage ; et, si longtemps qu'il fût retenu à l'étranger, il n'y restait jamais, sauf exception, sans esprit de retour. Cicéron, dans un de ses plaidoyers (2), rencontre sur son passage un de ces originaux, pour qui la patrie est partout où l'on est bien ; et, à la façon agréable dont il le malmène, on voit bien que, pour les Romains, s'il n'y avait rien de plus fréquent que le séjour à l'étranger, l'absence définitive, ou même prolongée outre mesure, sauf le cas d'établissement, était l'exception. « Vous trafiquez dans une ville libre. D'abord, permettez-moi un peu de curiosité : jusques à quand ferez-vous le commerce chez l'étranger? Car, enfin, vous êtes né parmi nous ! Voilà près de 30 ans qu'on ne voit que vous sur la place publique de... Pergame. Vous ne venez à Rome

(1) Cic. pro Flacco. 29. — Ad Attic. V, 21.— Ad fam. XIII, 55.
(2) Cic. pro Flacco, 29.

que de loin en loin, quand il vous prend fantaisie de voyager. Vous y portez un visage nouveau, un nom oublié et... la pourpre tyrienne. Soit : vous avez du goût pour le commerce, et le droit de le faire à Pergame, à Smyrne, à Tralles. Car enfin beaucoup de citoyens y sont établis et la justice y est rendue par nos magistrats. Les terres, là-bas, sont naturellement excellentes : vous avez voulu y posséder un domaine. J'aurais mieux aimé, et de votre part il y eut eu plus de convenance, puisque les terres fortes étaient de votre goût, à ce que vous eussiez acquis dans un autre pays, à Crustuminum, par exemple, ou à Capène. »

Il fallait donc, pour que le vrai Romain quittât Rome, un motif sérieux. Et, en fait, quand une sentence d'exil, les bouleversements politiques, la fantaisie de voyager, ou un service public ne l'appelaient pas au dehors, l'intérêt, la perspective de gros bénéfices, la soif de l'or pouvaient seuls l'y attirer et l'y retenir longtemps (1).

Malgré cela, comme nous l'avons vu, les provinces fourmillaient de Romains et d'Italiens, négociants, colons, publicains, laboureurs, éleveurs, trafiquants en bestiaux, en grains, en vins, en esclaves ; petits propriétaires établis à la suite des guerres, et cultivant leur concession ; ouvriers et contre-maîtres dans les travaux publics, dans les mines et autres exploitations ; employés, inspecteurs, intendants, sous-administrateurs dans les grandes entreprises, dans la culture, dans les fermes d'impôts de toutes sortes, dîmes, impôts fixes, douanes. L'exploitation des terres de l'*ager publicus*,

(1) *Impiger extremos curris mercator ad Indos,*
Per mare pauperiem fugiens, per saxa, per ignes. (Hor.)

affermées, occupait aussi un grand nombre de spéculateurs, de préposés, et rendait de superbes produits entre les mains des fermiers actifs et des capitalistes intelligents. Souvent aussi, on achetait, soit aux communes, soit aux particuliers, de vastes domaines, sur lesquels on jetait esclaves, cheptel et régisseurs. A force de travail, d'opérations de banque, de prêts heureux, d'usure surtout, beaucoup de Romains devenaient de grands propriétaires, possédaient des villes et des cantons entiers. Tels furent M. Fonteius, dans la Narbonnaise; T. Atticus en Epire, en Macédoine, un peu partout. C. Quintius, qui fut défendu par Cicéron, était établi à Narbonne même, où il possédait de vastes pâturages, des terres bien cultivées et d'un excellent rapport. Il dirigeait lui-même cette exploitation, de compte à demi avec un associé, Névius. C'est déjà le système des grandes plantations qui, dans les temps modernes, a pris un si grand développement en Amérique, aux Indes, dans les colonies.

Il n'y avait pas que les particuliers qui eussent des intérêts en province, au loin, et la correspondance de Cicéron nous apprend que les villes, les municipes pouvaient y être également propriétaires (1). Les Arpinates, on l'a vu, avaient en Gaule des biens communaux. D'où pouvait leur venir cette dotation? Il n'est pas facile de l'expliquer; et le fait est aussi surprenant que hors de doute. Cet argent était même leur unique ressource pour faire face à la dépense des sacrifices, à l'entretien des temples et autres édifices municipaux. Ils avaient là des

(1) Cic. ad fam. XIII. 2.

fermiers, des colons, toute une organisation de propriété et d'exploitation. Et même il fallait que ces impôts fussent importants et que la chose en valût la peine, puisque, pour faire rentrer l'arriéré dû par les colons, se bien rendre compte de l'état des choses et réorganiser l'administration, le conseil d'Arpinum envoya un jour sur les lieux une commission composée de trois délégués, chevaliers romains, dont Cicéron décline les noms, et qu'il recommande par lettre spéciale au gouverneur de la province, à Brutus.

La perception des revenus publics appelait aussi et retenait en province une multitude d'employés, décimateurs, receveurs, contrôleurs. Partout il y avait des impôts, de nature diverse, et perçus souvent par des compagnies différentes, droits de dîme, péages, impôts fixes en argent, en nature, blés de Sicile, de Grèce, d'Afrique, de partout, pour alimenter les greniers publics et nourrir le peuple romain, huiles pour le service des bains publics et gratuits de la capitale.

A ce mouvement d'affaires, recouvrements, liquidations, opérations de banque se rattache l'immense domaine des entreprises. Toutes les affaires, dans le système économique des Romains, se traitent par intermédiaires (1). L'Etat donne l'exemple, ou plutôt se conforme à la routine, en abandonnant à des capitalistes, ou à des associations de capitaux, moyennant somme ferme à payer ou à recevoir, tout le système si compliqué de ses recettes et de ses dépenses, pour fournitures, approvisionnements, payements, travaux publics.

(1) V. pour tout ce qui regarde l'économie des Romains, Mommsen, Hist. rom. passim et surtout III, 12.

Après l'agriculture et les opérations d'intérêt public, venait le commerce des particuliers, et la banque, dont les entreprises s'étendaient de Rome dans tout l'Empire, jusque chez les alliés et les rois-clients. Ce n'est point calomnier le Romain que de dire qu'il était usurier de naissance et par tempérament. *Multis occulto crescit res fœnore*. Nulle branche de l'activité commerciale n'a autant attiré la sollicitude du législateur et de l'Etat, que celle du prêteur de profession, *fœnerator*, du trafiquant ou banquier, *argentarius*. Dès le siècle de Caton, on voit déjà fonctionner dans l'Empire un mouvement de finances savant et régulier. Le simple capitaliste est dépassé. A son insuffisance reconnue s'est substitué le vrai banquier, avec sa clientèle attitrée, pour laquelle il touche et paye, règle les comptes d'argent en recettes et en dépenses, reçoit des dépôts qu'il se charge de faire fructifier. Ses opérations embrassent toutes les transactions imaginables, et s'étendent comme un vaste réseau sur toutes les parties de *l'orbis romanus*.

La loi *Claudia*, il est vrai (vers 238), était venue interdire aux sénateurs et fils de sénateurs d'avoir à eux des navires, si ce n'est pour le transport des produits de leurs terres. Elle leur défendait aussi de prendre un intérêt dans les adjudications publiques et de faire en un mot aucun acte de spéculation, *quæstus*. « Nos pères, dit Caton, ont voulu et écrit dans la loi, que le voleur rendit le double, et l'usurier le quadruple. » Proconsul en Sardaigne, il fit une guerre terrible aux banquiers, et pendant tout son gouvernement rendit leur industrie à peu près impossible. Mais c'est ici surtout que la pratique constante était en contradiction avec les mœurs

officielles, avec la loi. Au dire de Polybe, il n'y avait plus à Rome un seul homme riche, qui, publiquement ou en secret, ne fût intéressé dans les sociétés fermières de l'Etat : à plus forte raison avaient-ils tous une forte part de leurs capitaux engagés dans les compagnies commerçantes et dans les entreprises particulières. Peu à peu la spéculation s'anima et prit une allure effrénée. L'invasion de Mithridate révéla l'étendue et l'importance des opérations romaines en Orient. Les chevaliers romains, dit Cicéron (1), avaient presque tous des fonds considérables engagés dans les fermes d'Asie, — sans compter les sénateurs et patriciens à qui leur dignité interdisait tout commerce ostensible, mais qui, clandestinement et sous des prête-nom, avaient des fonds dans toutes les affaires. Les fermiers de l'État, continue Cicéron, regardent presque comme perdue cette multitude d'esclaves qu'ils occupent dans les champs, dans les salines, dans les ports, à tant de barrières, *portubus atque custodiis*. La fortune d'un grand nombre de citoyens est menacée. Nos fermiers-généraux ont engagé dans cette province leurs capitaux et leurs revenus. Beaucoup de particuliers, actifs et industrieux, font le commerce en Asie. D'autres y ont placé une grande partie de leurs biens et l'argent de leur famille..... Tous les jours des lettres arrivent de ces contrées aux chevaliers romains les plus respectables, dont les fonds, placés dans les fermes publiques, sont exposés à des pertes incalculables.

Mithridate paraît : en un instant tout est perdu. Le

(1) Voir, à ce sujet, les révélations contenues dans le *Pro lege Manilia.*

crédit tombe. Tous les payements sont suspendus. C'est un cataclysme financier sans exemple, universel. Et à cette triste époque, où Rome avait à la fois sur les bras la guerre sociale et ses suites, la révolution intérieure et la guerre étrangère, le désastre financier ne fut pas le moindre de ses embarras.

Tout s'arrangea tant bien que mal, avec le temps, et les choses reprirent leur cours. L'Etat et les particuliers firent rage, pour réparer le temps et surtout l'argent perdus. Il en coûta cher aux Asiatiques. Pompée, durant ses campagnes, réalisa des bénéfices considérables. Son mandat illimité, d'ailleurs, lui rendait tout facile. On sait qu'une bonne part de son immense fortune consistait en créances sur les villes d'Asie. La source n'en était probablement pas très-pure. Pompée, pas plus mais autant que ses contemporains, en même temps qu'il faisait les affaires de la République, ne négligeait point les siennes. — Atticus, lui, cumulait la banque avec l'agriculture. Nous le voyons prêter aux Athéniens, à un taux modéré, dit son biographe (1), une somme très-forte, qui les sauve de la ruine. On lui connaît des débiteurs en Macédoine, en Epire, à Ephèse, à Delos, un peu partout (2). Le même Atticus, large quand il fallait, fit plus tard aux Athéniens, dans un moment de détresse, une distribution de blé à ses frais. — Le cas bien connu de Rabirius est particulièrement piquant (3). Fils d'un financier colossalement riche, engagé lui-même dans une foule d'entreprises, il tenait à ferme d'importantes

(1) Nep. Att., 2.
(2) G. Boissier. Cicéron et ses amis, p. 135.
(3) Pro Rabir., 3.

branches du revenu public. Il prêtait aux particuliers, il prêtait aux nations, aux rois. Tous ces tyrans orientaux étaient besogneux, leurs revenus mangés longtemps à l'avance, leurs biens hypothéqués. *Mancipiis locuples, eget æris Cappadocum rex.* Celui dont parle ici Horace vendait ses sujets pour de l'argent. Heureux quand ils trouvaient des bailleurs de fonds parmi les capitalistes romains ! La fortune de ce Rabirius était donc engagée partout. Il avait à son service une nuée d'agents, d'employés, d'intendants. Il créait des emplois pour ses amis et les amis de ses amis, les intéressait dans ses affaires. Le roi d'Egypte lui devait déjà des sommes énormes. Chassé par ses sujets, il ne pouvait payer. Pour rentrer dans son argent compromis, Rabirius, hardi joueur, fit de nouvelles avances. Le Ptolémée put venir à Rome, en cortége oriental, et, ce qui coûta plus cher, acheter les suffrages des sénateurs influents. C'est encore lui, apparemment, qui fit l'avance de ces 10,000 talents, pour prix desquels le proconsul de Syrie, A. Gabinius, sur ordre des régents, alla rétablir l'Egyptien sur son trône. — Cicéron, qui le croirait? faisait comme les autres ! « J'ai retiré, écrit-il à un ami (1), la moitié environ des fonds que j'avais en Asie. Je crois cet argent plus en sûreté là où il est qu'entre les mains des fermiers publics. » — Que si maintenant nous surprenons Brutus lui-même, Brutus qui crut à la vertu, en flagrant délit d'opérations sordides avec les provinciaux, nous aurons une idée de ce qu'étaient les Romains en province et de ce qu'ils y faisaient. Nous aurons

(1) Cic., ad fam., 393.

surtout le droit, ce semble, de conclure que toute l'étendue de l'*orbis romanus*, au dernier siècle de la République, n'était qu'un vaste champ d'exploitation ouvert à la banque, à l'usure, à l'industrie des capitalistes romains. Or, Brutus, au moins sous ce rapport, n'a garde de ne pas ressembler à ses compatriotes. Il serait bien à désirer, pour sa réputation, que le temps indiscret n'eût pas laissé venir jusqu'à nous certain passage de la correspondance de Cicéron, où nous voyons le républicain pur entre tous, le stoïcien croyant et pratiquant, prêter à 48 pour 100 aux habitants de Salamine (Chypre), se cacher hypocritement derrière un fondé de pouvoirs trop transparent et poursuivre la rentrée de ses monstrueux arrérages avec toute l'âpreté de l'usurier romain (1). Ce qu'il y a de piquant et d'instructif à la fois dans le cas de Brutus, c'est que l'homme qui écrivit à Cicéron la lettre de remontrances qu'on connaît, faillit alors rompre net avec ce même Cicéron, sous prétexte que celui-ci ne permettait pas à son homme d'affaires, Scaptius, d'employer les grands moyens, *legatio libera*, c'est-à-dire le siége en règles, et l'exécution militaire, pour inculquer aux Salaminiens le sentiment de l'échéance (2).

Mais en général les gouverneurs n'étaient pas aussi scrupuleux que Cicéron. Avec une complaisance intéressée souvent, toujours réciproque, ils mettaient volontiers à la disposition de leurs amis et des protégés de leurs amis les ressources de la puissance proconsulaire. Ils s'interposaient entre les parties, se portaient médiateurs,

(1) Cic., ad Att., V, 21.
(2) Cic., loc. cit. — *Ibid.*, 6, 1, 5, sqq. — *Ib.*, 6, 2, 7. — *Ib.*, 6, 3, 5.

intimidaient, favorisaient en un mot avec une partialité visible le citoyen au détriment du provincial. Le moyen, pour un particulier et même pour une cité, de ne passer pas par où voulait le créancier, quand ils voyaient le gouverneur prendre fait et cause pour lui? La correspondance de Cicéron fourmille d'exemples de pression exercée par les gouverneurs de provinces en faveur des fermiers de l'impôt, des chevaliers romains, des négociants, des spéculateurs de tout genre, même les moins intéressants. Cicéron, en pareil cas, ne savait refuser sa recommandation à personne. Son patronage s'étendait partout et ses protégés remplissaient le monde romain. C'était une nouvelle manière de clientèle. Là, il recommande son frère au proconsul de Bithynie (1). Dans le même temps, il écrit à Servius, proconsul en Achaïe; à Acilius, préteur en Sicile; à Servilius en Asie, pour un ami qui part et qui a des intérêts dans la province; à Valerius Orca, en faveur des Volaterrans, menacés d'être dépossédés par les suites de la guerre civile (2); au même il recommande un nommé Curtius, et il le prévient qu'il compte sur sa *bienveillance* plus encore que sur sa *justice*; à Silius, afin que les habitants de Nicée, qui doivent au fils de Pinnius 80,000 sesterces, fassent ce payement (3); à Vatinius, proconsul en Dalmatie, pour qu'il recherche un de ses propres esclaves, qui s'était enfui emportant nombre de livres auxquels il tenait beaucoup (4). Silius, propréteur en Bithynie, est

(1) Cic. ad fam., XIII, 62.
(2) Cic. ad fam., XIII, 4.
(3) Cic. ad fam., XIII, 61.
(4) Cic. ad fam., ep. 681.

prié d'employer sa douceur, le charme de ses manières, en faveur de Terentius Hispo, vice-administrateur des fermes publiques (1), et qui désire conclure des traités avec les villes de l'Asie. A P. Lentulus, proconsul de Cilicie et de Chypre : « Je suis intimement lié avec Trebonius, qui a dans votre gouvernement des affaires considérables et fort claires. Je vous recommande ses intérêts, ses affranchis, ses agents, tout son monde (2). » Quelquefois, la recommandation était singulièrement indiscrète (3). « Vous savez que mon lieutenant, M. Anneius est en procès avec les Sardiens. Il vous contera verbalement l'affaire... En vérité, je ne sais comment tourner ce qui me reste à dire. Votre réputation d'intégrité est si bien établie et jette un tel éclat ! Et qu'avons-nous à vous demander que de juger selon vos principes? Mais un préteur peut tant de choses... » Réticence éloquente et significative ! Le correspondant ne comprendrait que trop. — On se fait surtout une idée de l'esprit de camaraderie, de la solidarité universelle qui unissait entre eux les Romains en province, et de l'appui réciproque qu'ils trouvaient les uns chez les autres, quand on voit Cicéron recommander à un préteur d'Asie les intérêts de Pompée lui-même et les créances qu'il possède sur les gens de Mylase et d'Alabandes, sur les Héracléotes et les Bargyliens ! Prière à Thermus de faire en sorte que « puisque le terme est échu, le débiteur vide les biens hypothéqués, ou les dégage en purgeant la dette. » Cicéron s'inquiète d'autant plus à ce sujet, qu'il

(1) Cic. ad fam., XIII, 65.
(2) Cic. ad fam., I, 3.
(3) Cic. ad fam., XIII, 52.

s'agit des intérêts de Pompée, dont Cluvius de Pouzzoles n'est que le prête-nom.

Les importunités de Cicéron allaient même si loin, qu'il eut un jour la mortification de recevoir de Vatinius la riposte suivante : « Vos exigences sont bien dures ! Qu'est-ce qu'une si chaude intercession pour un Catilius (1) ? Fi de vos recommandations, à vous et à Servilius, que j'aime pourtant beaucoup ! Sont-ce là vos clients ? Sont-ce là vos causes ? Un homme dont la cruauté est si égale, qui partout a tué, ruiné, volé les hommes libres, les mères de famille, les citoyens romains, qui a porté la désolation dans tous les pays, un horrible singe, qui n'appartient qu'à moitié à la race humaine. Il me fait la guerre et je le prends les armes à la main. Maintenant que puis-je faire ? » La conclusion, après une pareille peinture, est des plus édifiantes ! « Quoiqu'il soit mon prisonnier, je dépose entre vos mains ma juste indignation, et je renonce à lui infliger le supplice qui lui est dû. Mais que répondre à ceux qui demandent justice et réparation, pour la spoliation de leurs biens, le pillage de leurs vaisseaux, le meurtre de leurs frères, de leurs enfants, de leur père ? Non, quand j'aurais le front d'Appius (son confrère de Cilicie), je ne soutiendrais pas leur présence. *N'importe : je ferai exactement ce que je sais être votre volonté.* » Cicéron et Servilius intercédant pour un pirate, le proconsul lui-même le relâchant, c'est là un avant-goût de ce que nous verrons plus loin au chapitre des gouverneurs. Et encore, le trait ne serait pas complet sans le mot de la fin, qui explique tout.

(2) Cic. ad fam. V. 10, 1.

« En retour, ajoute Vatinius, si j'ai besoin qu'on me défende à Rome, je compte sur vous. » Bien que ce ne soit pas ici le lieu de conclure, est-il donc possible d'avouer plus explicitement, à moins de l'écrire en termes exprès, que, sous le gouvernement de la République romaine, l'équité, le droit, la justice sont subordonnés aux convenances des gouverneurs et de leurs amis, et que rien n'est sacré pour un proconsul, lorsqu'il prévoit qu'il aura besoin, lors de la reddition de ses comptes, de défenseurs et d'appuis?

Tous ces passages, et bien d'autres qu'on pourrait recueillir parmi les aveux naïfs des anciens eux-mêmes, projettent une triste lumière sur les agissements des Romains dans les provinces. Fonctionnaires publics, hommes privés, publicains, négociants, spéculateurs de toute sorte, personne ne se gêne. Reconnaissons-le : en fait, tous sont acteurs et complices dans l'exploitation malhonnête du vaincu par le vainqueur. Tous se tiennent par la main et s'entr'aident. Malgré les lois et les mœurs officielles, tous les Romains ont d'immenses sommes engagées en province et plus ou moins compromises, par suite de l'insolvabilité à laquelle les exactions mêmes et l'usure avaient réduit les débiteurs, villes et particuliers. Les « honnêtes » gens, *optimates*, se dérobent derrière un prête-nom. Brutus était représenté par un Scaptius. Pompée disparaissait derrière un Cluvius de Pouzzoles, un Matinus. Le plus grand nombre n'avait rien à cacher et ne cachait rien. Or, quand un homme honnête et relativement délicat, tel que Cicéron, tient vis-à-vis des gouverneurs de province le langage que sa correspondance nous fait à chaque instant

paraître, et la conduite complaisante que l'on sait ; quand on voit les procédés scandaleux d'un Brutus, on peut juger de ce que faisaient les autres.

Souvent aussi on recourait à un procédé ingénieux dont il faut ici dire un mot. En théorie, les particuliers, pour recouvrer leurs créances en province, n'avaient que les ressources ordinaires accordées par la loi romaine et compatibles avec l'administration provinciale. Ces dispositions, si dures pourtant envers les citoyens, à plus forte raison envers les débiteurs étrangers, l'âpreté des créanciers romains ne pouvait s'en contenter. Alors, pour donner plus d'autorité et d'efficacité à la revendication, ceux-ci se faisaient décerner par les gouverneurs un véritable mandat public, *legatio libera*, *præfectura*. C'est ici le renversement de toutes les notions de droit ! Investis par là même d'un caractère officiel, ils disposaient personnellement de la force armée ; et, ne l'ayant pas d'ailleurs pour autre chose, ils la faisaient servir à la satisfaction de leurs intérêts privés (1). Cicéron, débarquant en Cilicie comme proconsul, trouva un nommé Scaptius en train d'opérer à Chypre des conquêtes en pleine paix, faisant une véritable campagne contre les Salaminiens, avec le titre régulier de préfet, et à la tête de plusieurs turmes de cavalerie, que le prédécesseur, Appius, lui avait données. Et il faut voir là, non un fait isolé, mais un système fréquemment employé, et une habitude de se faire justice par soi-même, à laquelle bien peu de gouverneurs avaient l'honnêteté et la force de ne pas prêter les mains.

(1) Cic. ad Attic. V, 21.

Tels sont, en résumé, les divers éléments dont se compose la population des provinces. Romains et non Romains vivent partout côte à côte, mais dans une proportion et dans des rapports qui, jusqu'à la fin de la République vont se modifiant sans cesse dans le sens de l'oppression la plus dure, et aussi de l'assimilation des hommes et des choses. Au dernier siècle, tout le grand commerce est au pouvoir du Romain. Tout le numéraire qui circule dans l'Empire sort de ses caisses, ou doit y rentrer. Tout ce qu'il y a de valeur économique dans l'*orbis romanus* est aux mains de quelque deux mille capitalistes, qui s'entendent à merveille entre eux et avec toutes les autorités pour ruiner la province et la constituer en état de banqueroute perpétuelle. Leur but est d'amasser, *avaritia*, et de jouir, *luxuria* : leurs moyens, la ruse et la violence ; leur auxiliaire, la loi d'abord, et ensuite l'administration romaine à tous les degrés. La fortune du monde entier est au pillage : il est temps que l'Empire vienne du moins introduire un peu d'ordre et de moralité dans ce chaos.

CHAPITRE IV

Charges et tributs

S'il est une chose au monde dont les Romains n'aient jamais douté, c'est à coup sûr de la légitimité du droit de propriété que la conquête leur conférait sur tous les pays assujettis par leurs armes ou leur politique. Au point de vue politique, nous savons ce que devenaient les vaincus. Sous le rapport fiscal, on tirait rigoureusement les conséquences et on les appliquait. Lorsqu'une ville, un peuple, un royaume avaient été soumis par la guerre, tout ce qui leur appartenait devenait par le fait même la propriété du vainqueur, et nul, dans l'antiquité, ne semble avoir protesté contre cette interprétation. S'agissait-il d'un roi ? Ses Etats, ses propriétés particulières, ses sujets et leurs biens, ses villes et tout ce qu'elles renfermaient, sa femme, ses enfants, lui-même, tout était confisqué : tel est le principe (1).

(1) T.-L., XXX, 14.

En fait, il était bien rare qu'on dépouillât complétement les vaincus. Des particuliers, des villes même conservèrent souvent tout ou partie de leurs biens. Mais si on ne leur prenait point tout, on pouvait tout leur prendre. De ce qu'on voulait bien leur laisser ils étaient, non plus les pleins propriétaires comme auparavant, mais de simples et précaires détenteurs, des possesseurs sans titre. L'impôt qu'ils payaient, sous toutes les formes, au trésor romain n'était qu'une sorte d'arrérages ; et Rome percevait de bonne foi le revenu de ses provinces au même titre que le propriétaire encaisse les fermages de ses domaines.

Mais avant d'entrer dans l'étude et le détail des charges de toute nature qui pesaient sur les sujets de Rome, et de relever les quelques chiffres que nous ont transmis les écrivains anciens, une observation est nécessaire. — Les chiffres, en économie politique, ne signifient rien par eux-mêmes. L'or et l'argent n'ont qu'une valeur représentative, variable, essentiellement relative aux lieux, aux dates, aux circonstances. Quand, par exemple, nous voyons Rome, victorieuse après Zama, imposer à l'opulente Carthage une contribution de guerre (*stipendium*) annuelle de 200 talents = 1,275,000 francs, cette somme paraît modeste à nos habitudes économiques. Quelques années plus tard, le grand roi Antiochus, malgré ses torts et ses richesses immenses, n'est condamné à payer que 15,000 talents = 87,625,000 francs. Si donc l'on veut se faire une idée auss exacte que possible de la signification des chiffres, il faut chercher des termes de comparaison, des repères dans le milieu même qu'on étudie. Dans l'espèce, il faut se reporter constamment

à la période républicaine et tenir le plus grand compte des modifications profondes qu'a subies, aux deux derniers siècles, toute l'économie des Romains ; il faut, en un mot, avoir sans cesse l'œil fixé sur le rapport qui existe entre la richesse, qui est tout, et le numéraire, qui n'en est que le signe.

Or nous ne sommes pas, à cet égard, absolument réduits aux conjectures (1). Nous savons que, du temps des deux premières guerres puniques, l'or et l'argent étaient fort rares et avaient par conséquent une valeur énorme, sans analogie avec ce qu'on verra plus tard. Scipion l'Africain avait donné à chacune de ses filles une dot de 50 talents = 337,000 francs, chiffre considérable pour l'époque (2). La fortune d'un Paul-Emile ne dépassait pas 60 talents = 375,000 francs. La solde du soldat romain resta longtemps de 1 sesterce et 1/3 = 20 cent. (3). Au temps des Gracques, 3 millions de sesterces = 855,000 francs, constituaient une fortune

(1) Si l'on peut s'en rapporter aux témoignages d'un homme qui ne cite pas ses sources, mais dont l'immense savoir présente des garanties, M. Mommsen (Rœm. Gesch. III, 12, p. 837), il paraît que, de 203 à 200, l'Etat livra aux citoyens le blé d'Espagne et d'Afrique sur le pied de 24 à 12 as les 6 *modii* romains = lit. 52.53, pour 1 fr. 78 c. Quelques années plus tard, on vit débarquer et débiter au même taux sur le marché romain, la quantité énorme de 9,600,000 *modii* de blés de Sicile = lit. 76,000,000. Il y avait même eu autrefois une année d'abondance extraordinaire (250), où les 6 *modii* d'épeautre ne coûtaient à Rome que les 3/5 du denier romain = 40 cent., où moyennant le même prix on pouvait se procurer 180 livres romaines (kil. 58.94) de figues sèches ; ou 60 livres (kil. 19.65) d'huile ; ou 72 livres (kil. 24.23) de viande; ou 6 conges (lit. 19.70) de vin. Au temps de Polybe, la nourriture à l'auberge, avec logement pour la nuit, coûtait communément, dans la Romagne ou la Lombardie, 1/2 as par jour = 0,03 c. 1/2. Les 6 *modii* de blé valaient environ un 1/2 denier = 38 centimes

(2) Polyb. XXXII. 13, 2.

(3) Ces chiffres sont empruntés de confiance à M. Mommsen ; voir cependant quelques chiffres dans Polybe, XXXII, 13, 2; ibid., 14, 3 et 6.

sénatoriale; 2 millions, celle d'un chevalier. C'est tout à coup, et à partir de ce moment, grâce aux progrès de la spéculation, grâce aux bénéfices énormes réalisés dans les grandes entreprises, que l'argent s'avilit et que le chiffre des fortunes s'élève. On estimera bientôt la fortune de Crassus à 170,000,000 de sesterces = 28,125,000 francs ; celle de Pompée, à 70,000,000 de sesterces. — Jules César, tout actif réduit, se trouvait, en 62, en face d'un passif de 25,000,000 de sesterces. Marc-Antoine, à 24 ans, en devait 6 millions, et 14 ans après, 40 millions. Curion, Milon devaient, l'un 60, l'autre 70 millions. Voilà sur quels chiffres on opère alors. C'est le moment de la plus grande folie : tout le monde a le vertige de l'argent. Telle villa, à cause de son vivier, se vendait 4,000,000 de sesterces = 1,125,000 francs. Le luxe ne connaissait plus de limites. On se plonge dans les dettes. C'est même un moyen de faire une fortune politique. Et puis les guerres, civiles et autres, les confiscations, l'administration des provinces, devenue si lucrative, sauraient tout réparer. Dès le mois de mars 44, César avait accumulé dans les caisses de l'Etat, 700,000,000 de sesterces, et 100,000,000 dans son trésor privé, = en tout, 229,000,000 de francs, que les provinciaux et les victimes de la guerre civile eurent à payer. — Les seuls marchands africains, qui avaient siégé dans l'anti-sénat d'Utique, furent frappés d'une contribution de cent millions de sesterces.

Dans le principe, la conquête romaine et l'administration des provinces n'avaient nullement le caractère de rapacité sordide qui les marquèrent plus tard. Il suffisait que la guerre nourrît la guerre ; elle n'était pas un

moyen calculé de s'enrichir. Elle ne constituait point, en fait, au profit du vainqueur, un droit de jouissance *utile*, productif de gros intérêts. La terre, confisquée dans un but bien plus politique et militaire que fiscal, servait surtout à l'établissement des colonies. Le reste était mal administré, mal surveillé, rendait peu. Les revenus que Rome retirait de ses victoires ne laissaient nullement pressentir le vaste système d'exploitation privée et publique, que nous verrons fonctionner plus tard. La raison en est simple. Le peuple romain, actif et laborieux, vécut longtemps du travail de ses bras, des richesses de son sol, alors suffisantes. Les besoins n'existaient donc pas et les mœurs étaient encore austères. Les Romains n'avaient pas encore songé qu'ils pouvaient rester oisifs, et faire des provinciaux et des sujets autant de serviteurs, chargés de travailler à leur place, et de produire pour eux. Non pas que les Romains n'aient été de tout temps ce qu'on les a vus plus tard. Ce n'est pas le scrupule qui les retenait. Le droit existait, sans doute ; mais on ne l'épuisait pas. Les impôts, contributions de guerre, redevances en nature et en argent étaient considérés comme une dette naturelle destinée à couvrir les frais de la protection réelle et de la sécurité que Rome garantissait à ses sujets. Ne pas faire de l'hégémonie politique un prétexte pour battre monnaie aux dépens des gouvernés, telle était la règle ancienne. Cette maxime tient encore quelque peu, du temps de Scipion Emilien, malgré les symptômes trop manifestes de l'esprit nouveau; et Cicéron lui fait dire, avec une fierté qui ne lui messied pas, « qu'il n'est pas digne du peuple romain de jouer tout ensemble les rôles de dominateur et de

douanier des nations. » De là, la modicité relative du rendement de l'impôt, — du chiffre officiel, bien entendu, et non pas de celui que les provinciaux avaient en réalité à payer. Il paraîtrait que le chiffre total, non compris sans doute les réquisitions, amendes, contributions extraordinaires, jusqu'aux guerres de Pompée en Asie et de César en Occident, ne dépassa pas 200,000,000 de sesterces = 56,000,000 de francs. En effet, il ne faut pas oublier que, depuis les campagnes de Paul-Emile, les citoyens ne payèrent plus l'impôt direct (1). Dès lors l'Italie, avec la Gaule cisalpine, n'apportait donc à l'*ærarium* que le produit des terres domaniales affermées par les censeurs, les taxes sur les affranchissements, ainsi que les droits d'importation par mer des marchandises non affectées à l'usage de l'importateur. La Macédoine, on l'a vu, rendait peu au trésor. Les Espagnes, les Gaules, l'Illyrie coûtaient beaucoup. Les plus fortes recettes venaient de la Sicile, de l'Afrique romaine, de l'Asie.

Aussi bien, les charges qui pesaient sur la cité maîtresse de ce vaste Empire étaient fort lourdes. Il fallait entretenir partout des armées permanentes, ou tout au moins des corps d'occupation, solder les troupes en argent et en matériel, fournir aux dépenses des expéditions lointaines, des légations, des administrations provinciales. Puis venaient les frais de culte, la construction et l'entretien des monuments publics, voies, ports, égouts, aqueducs, etc. (2) ; à quoi va s'ajouter de plus en plus

(1) L'exemption de l'impôt foncier est comprise dans cet ensemble de droits et priviléges, que l'on désigne sous le nom de *Jus italicum*.

(2) Pour ne parler que des routes, on sait que l'Empire romain était servi par le plus beau système routier qui fut jamais. Bergier a pu en dresser la carte : on reste stupéfait devant de pareils résultats. Un

l'obligation de nourrir et d'amuser la plèbe romaine. Aussi, à partir du commencement du second siècle, les provinciaux vont payer de plus en plus cher l'avantage de faire partie de l'Empire romain. Puisque l'Italie consomme beaucoup, ne paye rien, ne travaille plus, il faut bien trouver au dehors les revenus nécessaires aux besoins sans cesse croissants. Dès 182, les provinces avaient dû défrayer les fêtes populaires de Rome. On avait vu l'édile T. Sempronius Gracchus, ayant à donner des Jeux, infliger les plus lourdes charges aux cités italiques et extra-italiques. Déjà ce n'est plus l'Etat, ce sont les particuliers qui exploitent les provinciaux. Il faut que les malheureux satisfassent aux besoins de l'un et à la rapacité des autres. Les Gracques viendront bientôt, qui, pour suffire aux libéralités frumentaires de l'annone, ordonneront dans toute l'Asie la confiscation du sol et l'établissement de l'impôt foncier. Les terres de l'Asie vont devenir le principal revenu public, et ouvrir en même temps un champ immense à la spéculation privée. Gracchus établit que tout citoyen résidant à Rome et qui se ferait inscrire sur les registres de l'annone, aurait droit à une prestation mensuelle de 6 *modii* de blé, fourni par les magasins publics, *horrea semproniana*, moyennant le prix insignifiant de 0,24 c. le *modius*. Gracchus, du moins, exigeait encore une redevance pour la forme et sauvait les apparences. Saturninus, lui, par ses

grand nombre sans doute appartiennent à la période impériale; mais on sait que la création des routes fut déjà, pour Auguste, un des moyens les plus efficaces de relier toutes les parties de son vaste Empire. D'après les calculs de Bergier, dans les six provinces que forma plus tard l'Afrique, non compris l'Egypte, les grands chemins avaient 4,674 lieues de développement. — V. Serrigny, *Droit administratif de l'Empire romain*.

lois révolutionnaires, décide que les distributions seront absolument gratuites. C'est sur tout à partir de cette époque que l'administration des provinces devient l'art les exploiter; et l'hégémonie d'autrefois, une propriété foncière. Le corps des citoyens romains devient comme une association de maîtres parasites ; les provinces, une matière imposable. Le peuple romain ne travaille plus. Le sol quiritaire reste en friches ou, ce qui revient au même, est constitué en grandes propriétés. En revanche, l'Italie se couvre de villas. L'industrie est aux mains des esclaves, des affranchis, des étrangers. Dans Rome même, une population fainéante, corrompue, séditieuse, qui atteindra au temps de César le chiffre d'un demi-million. Pendant ce temps les provinces s'épuisent à envoyer, l'Asie ses taxes, ses objets d'art, ses esclaves ; la Macédoine et la Grèce, le produit de leurs mines, leurs vins ; l'Afrique, ses blés pour nourrir le citadin de Rome, ses cires pour l'éclairer, ses lions et ses panthères pour l'amuser dans les cirques et dans les arènes ; et jusqu'à ses huiles pour servir aux onctions et aux massages gratuits des bains publics.

On se figure aisément quelle pouvait être la vie au jour le jour de cette tourbe avilie qui forme la masse du peuple romain. Beaucoup étaient sans feu ni lieu. Tous vivaient sur la chose publique, sans embarras pour le jour, sans souci du lendemain. Le matin, ils allaient toucher leur pitance, à l'administration des greniers publics, au bureau de distribution de leur quartier, ou encore à la porte d'un de ces riches romains, prodigues naturellement d'un bien mal acquis, et qui jetaient sans compter les reliefs de leur splendeur, *sportula*. Puis

les bains publics étaient ouverts, avec la ration d'huile pour les onctions, et les esclaves publics pour le service. Il était rare qu'il n'y eût pas, dans la journée, une représentation, un combat de gladiateurs ou de bêtes, des jeux, des spectacles quelconques pour amuser le « peuple-roi. » D'ailleurs, pour remplir les vides de l'existence, la politique était là. Ceux qui n'opéraient pas avec Clodius travaillaient avec Milon. Et les marchés d'élections, où l'on embrigadait les électeurs, contre remboursement ? Et Catilina, et tous les agitateurs qui travaillaient la matière électorale et politique, préparaient les coups d'Etat soit à leur profit, soit pour le compte de quelque optimate ? Et les associations secrètes, et les clubs, publics ou clandestins, *conciliabula, collegia compitalia ?* Entre temps, se présentaient, soit des réunions de la plèbe, soit des élections générales par les centuries, qu'il fallait prévoir, discipliner, enlever à coups de suffrages, ou de poignards. Puis, les rogations extraordinaires, lois, plébiscites. — A côté de cette populace besogneuse et dévorante, contrastaient singulièrement les deux ou trois mille individus qui avaient accaparé la fortune du monde entier, leur luxe insolent, leurs prodigalités, leurs richesses scandaleuses.

Or, il en coûtait, pour satisfaire à la fois et la cupidité des aristocrates, et les appétits faméliques de la plèbe. Le peuple romain ne vivait pas de peu ! Les provinciaux étaient chargés de satisfaire les uns et les autres : voyons à quel prix.

I

RÉQUISITIONS EXTRAORDINAIRES

De tout temps les Romains ont connu et pratiqué supérieurement l'art de battre leurs ennemis les uns par les autres. Sans parler de la période impériale, où les étrangers et même les barbares étaient admis jusque dans la garde particulière du prince, où tantôt individuellement, tantôt par bandes et par véritables corps d'armée, ils finirent par être à peu près les seuls défenseurs de l'Empire contre leurs « frères » barbares, Rome, dans les temps les plus reculés, sut tirer des alliés, des vaincus, de tous ses clients politiques, des ressources de toute sorte, hommes, vaisseaux, argent, chevaux, blés, etc. Dans toute armée romaine figurait un contingent d'alliés, ordinairement égal en infanterie, et double en cavalerie (1) : c'était la règle. Les auxiliaires, *auxilia*, ne servirent point de longtemps dans la légion, laquelle était ouverte aux seuls citoyens. Ils avaient leur organisation à part, la cohorte, leurs cadres, leurs officiers, nationaux jusqu'à un certain grade, romains dans les grades supérieurs, puis leur place marquée dans les camps, dans les marches, et surtout sur les champs de bataille. Inutile d'ajouter que, si dans les premiers temps les légions, *robur legionum*, partageaient avec les cohortes auxiliaires le péril du combat, à mesure que le citoyen se déshabitua du service

(1) Voir le camp romain, aménagé, tel que l'a décrit Polybe. — T.-L., XLI, 14. — XXXII, 8.

militaire, les charges pesèrent plus fortes sur les alliés ; leur poste au combat fut le plus périlleux ; leurs récompenses, leur part de butin, leur retraite, moindres ; leurs congés plus rares et leurs travaux plus rudes. Les légions, tenues en réserve, s'habituèrent à ne donner qu'en cas d'insuffisance des auxiliaires. Ces troupes étaient équipées, naturellement, nourries, payées, ravitaillées par leurs cités respectives. On peut dire que Rome dut ses victoires et ses conquêtes à sa propre valeur sans doute, mais aussi en grande partie aux bras et à l'argent des autres.

De tous les impôts que les alliés eurent à payer, ainsi que les provinciaux, le plus onéreux sans aucun doute fut toujours l'impôt du sang. Rome était toujours en guerre avec quelqu'un. Tant que l'Italie resta le théâtre des hostilités, c'était la glorieuse époque de la milice romaine ; la métropole, les colonies payaient largement de leur sang. Mais, quand la péninsule fut soumise, s'ouvrit l'ère des expéditions et des conquêtes lointaines, vers l'Espagne, vers l'Afrique, vers l'Orient. Et comme à ce moment précisément l'esprit militaire baisse parmi les citoyens, les contingents auxiliaires sont obligés de contribuer dans une mesure de plus en plus large. En temps ordinaire, les alliés fournissaient leur proportion de soldats, fantassins et cavaliers. La flotte, vaisseaux de combat et transports, était presque exclusivement tirée des villes maritimes alliées. Le Sénat, seul, était juge des besoins du moment et par conséquent des charges que chacun devait supporter. On ne procédait point arbitrairement, et il y avait des règles, des traités, des exemptions et franchises dont on tenait compte. Mais

dans les circonstances extraordinaires, en cas de *tumulte* par exemple, il est évident qu'on épuisait le pays, s'il le fallait : le salut de Rome était la loi suprême. Il n'y avait plus alors ni conventions, ni traités, ni formules. Les tributaires devaient tout ce dont Rome avait besoin.

Toutes les questions de contingents, ordinaires et extraordinaires, étaient d'ordre administratif, et comme telles tranchées par le Sénat, juge sans appel. C'est lui qui, chaque année, réglait le nombre de soldats de toute arme, tant en citoyens qu'en auxiliaires, que chaque général devait avoir sous ses ordres, et il précisait en même temps à quels alliés on devait s'adresser. Tout est prévu autant que possible et arrêté dans le sénatus-consulte. On ne demande pas aux alliés des sacrifices inutiles ; mais dans les cas graves les exigences sont illimitées. Que les Gaulois se mettent en mouvement, aussitôt la levée en masse est décrétée. Que la fausse nouvelle se répande de la destruction d'une armée romaine en Istrie, aussitôt tout est mis à contribution. Le consul Junius lèvera dans les cités gauloises, où il se trouve, autant d'hommes que chacune pourra en fournir. Par exemple, lorsque Antiochus, débarqué en Etolie, menace de trop près la péninsule, le proconsul Valerius est autorisé à joindre d'urgence aux troupes placées sous ses ordres un corps supplémentaire de 12,000 fantassins et 400 cavaliers, qu'on prendra tous en Sicile et dans les îles adjacentes. Les contingents auxiliaires étant les plus nombreux et les plus exposés, lorsqu'il s'agissait de compléter les cadres, ils avaient toujours à fournir le double, en hommes et en che-

vaux (1). Les alliés latins et du nom latin, durant les deux premières guerres puniques, durent être épuisés : on voit à chaque page, dans Tite-Live, le Sénat ordonner aux consuls et aux préteurs d'opérer parmi eux des levées écrasantes, soit pour la Sicile, soit pour les Espagnes, soit pour les armées continentales. En 218, la République avait levé parmi les alliés deux fois autant d'hommes que parmi les citoyens ; et à la fin de la guerre contre Hannibal, lorsqu'on avait licencié les Romains, les autres avaient été retenus sous le drapeau. Les consuls Paulus et Varron avaient à Cannes 80,000 hommes de pied, moitié romains, moitié alliés, et 6,000 chevaux, dont les deux tiers fournis par les Italiques.

Il s'en fallait que les recrutements se fissent avec équité et dans une juste répartition. Certaines villes, par corruption ou autrement, réussissaient souvent à éluder les ordres de levée. Or, comme il fallait aux officiers de recrutement un contingent déterminé, ce que les uns ne fournissaient point, il fallait bien le prendre chez les autres. Telles furent les 12 colonies latines dont parle Tite-Live, Nepete, Sutrium, Ardée, Calès, Albe, Carseoli, Suessa, Sora, Setia, Circei, Narnia, Interamna, qui trouvèrent moyen de ne pas fournir une seule recrue pendant six ans, et cela en 209, c'est-à-dire pendant l'occupation de l'Italie par Hannibal (2). Le Sénat, il est vrai, leur fit payer en une fois tout l'arriéré. Mais quand

(1) T.-L. XXXII, 8. Utri eorum Macedonia evenisset, in supplementum legionum *tria* millia militum romanorum scriberet, et *trecentos* equites; item sociorum latini nominis *quinque* millia peditum, *quingentos* equites. — T.-L. XLI, 14. Additum decreto, ut *binas* legiones novas scriberent, et *trecenos* equites; et *dena* millia peditum sociis nominique latino, et *sexcenos* imperarent equites.

(2) T.-L., XXVII, 9.

on voit de pareils faits attestés par Tite-Live, à une pareille époque, on est en droit de conclure que la répartition des contingents dut donner lieu à une foule d'abus. Sans doute, on dut voir se renouveler plus d'une fois les explosions de colère, les commencements de sédition, qui se produisirent à l'armée de Sicile, parmi les contingents latins et alliés (1). Depuis dix ans les levées et les contributions de guerre pesaient sur eux. Chaque année était marquée par des désastres, qui les atteignaient en première ligne. Ceux que l'ennemi épargnait succombaient à la fatigue et aux maladies. « Il valait mieux être prisonnier de guerre chez Hannibal, que soldat chez les Romains, *magis perire sibi civem, qui ab romano miles lectus sit, quam qui ab Pœno captus!* »

Longtemps Rome n'admit que des Italiens et des Siciliens, même dans les cadres de ses cohortes auxiliaires. Les autres, Espagnols, Gaulois, Africains, servaient à côté des légions, comme milices indigènes, mais seulement quand leur pays était le théâtre des hostilités. Et encore c'était un honneur dont on se montra longtemps avare. Dans la guerre contre Antiochus, Massinissa, l'allié fidèle, offre des chevaux et des éléphants (2) : il sait de reste que ses troupes africaines n'eussent sans doute pas été acceptées. — Rome toutefois se relâchera avant peu de ses fières maximes. Marius, le premier, ouvrit les cadres de la légion à l'élément étranger. Tout homme libre pourra se faire inscrire sur les rôles. Les circonstances, il est vrai, étaient critiques : on était au plus fort de la guerre avec les Cimbres et les Teutons,

(2) V. dans T.-L., ibid. tout le chap. 9.
(3) T.-L. XXXI, 11. — XLII, 23, 29, 35.

après les désastres de Tolosa, d'Arausio. Rome va jusqu'à demander les contingents des rois de Bithynie (1). Il semble que ce soit la première fois que le Sénat ait ainsi permis à un général de tirer des secours, *auxilia*, d'outre-mer. Cette fois ce n'est pas la bonne volonté qui manquait au tyran de Bithynie; il dut refuser par la raison que les Bithyniens, ses sujets, réduits en grande partie en servitude par les publicains, étaient esclaves dans les éparchies.

En ce qui concerne les contingents fournis par les alliés, rien de plus inégal, de plus variable que la politique romaine. Les uns contribuaient jusqu'à épuisement, les autres étaient ménagés, ou même exempts. Les Juifs, par exemple, répandus partout, si nombreux dans toute l'Asie, ne devaient pas le service militaire. Josèphe nous a même conservé le sénatus-consulte où était consacrée cette immunité (2), motivée, dit le document, sur ce que, pendant les jours de sabbat, les lois des Juifs leur défendent de porter les armes, de se mettre en chemin, de chercher de quoi vivre. Rome n'avait que faire de pareils soldats. Quoi qu'il en soit, il est curieux de voir le Sénat tenir ainsi compte des lois et institutions des provinciaux, non-seulement pour le service militaire, mais encore pour l'assiette de l'impôt, comme nous le verrons.

Quand éclata la guerre sociale, les Italiques se servirent d'une façon terrible contre Rome de l'éducation militaire qu'elle leur avait donnée pour la servir. Le danger passé, les citoyens continuèrent à s'éloigner de plus en plus du métier des armes. En principe, le service

(1) Diod. XXXVI, 3.
(2) Josèphe, XIV, 17.

reste obligatoire, comme par le passé. En réalité, les levées se font d'une manière inique. Les nobles et les riches se font dispenser. Parmi les légionnaires de César, il y en avait bien peu qui sortissent des hautes classes sociales, et même de la classe aisée. La cavalerie civique n'est plus qu'une sorte de garde noble montée, bonne pour la parade, ou pour servir d'escorte au général. La cavalerie solide se recrute déjà parmi les Gaulois et les Germains, c'est-à-dire chez les étrangers et même chez les barbares. La milice de pied légionnaire n'est plus qu'un ramassis de gens sans aveu, pris dans les plus basses couches de la populace romaine, attirés sous le drapeau par l'espoir du butin. Et même, la populace romaine ne suffisant plus, on s'adresse franchement aux barbares. Témoin la légion de l'*alauda*. Quant aux troupes légères, il y a longtemps qu'elles sont fournies exclusivement par les pays sujets.

Le service de la marine, surtout, était presque exclusivement laissé à la charge des alliés. Le Romain n'aimait pas la mer; et les glorieuses victoires qui signalèrent la première des trois guerres puniques ne purent triompher de sa répugnance. C'était parmi les populations maritimes de l'Italie du sud, de la Sicile, de la Grèce, de l'Asie, que se recrutaient les équipages de la flotte. Les villes de la côte étaient chargées de fournir les vaisseaux, à raison d'un par cité, sauf les commandes extraordinaires. Les colonies romaines maritimes, telles que Ostie, Fregenæ, Castrum novum, Pyrges, Antium, Terracina, Minturnes, Sinesse devaient, il est vrai, le service sur mer. Mais, en fait, elles s'en dispensaient souvent, grâce à la complicité et à la connivence des tribuns eux-mêmes;

et les armements, équipages, service et entretien retombaient sur les villes alliées.

Quand éclatèrent les guerres civiles, surtout celle qui devait aboutir au principat, les divers compétiteurs cherchent partout des soldats. Ils font le vide dans les pays qu'ils occupent. Chaque gouverneur, à quelque parti qu'il appartienne, prélève dans sa province et pour la cause qu'il a préférée, hommes, vaisseaux, argent. Tandis qu'Asinius Pollion en Espagne, Plancus et Lépide dans la Transalpine, Antoine en deçà des Alpes se font de véritables armées personnelles, chacun dans sa province, sans acception de nationalité, Brutus et Cassius en font autant en Macédoine et en Asie, sans compter Dolabella, qui faisait concurrence à Brutus aux dépens des Asiatiques. Ce n'est même plus pour Rome, mais pour l'intérêt des factions politiques que les ressources du monde entier sont mises à contribution et gaspillées. Dans un pays qui commençait à peine à respirer de dix ans de guerre et de conquête, la Gaule, Plancus trouve encore moyen (1) de lever des forces considérables en infanterie et en cavalerie. Antoine, qu'on croyait absolument perdu après les engagements autour de Modène, se reconstitue une armée avec les Cisalpins.

Sous la République, les proconsuls avaient le droit, en cas de besoin et sans en référer, de lever dans leur province les forces jugées par eux nécessaires, de maintenir sur pied les milices locales. Même dans la pacifique province de Sicile, aux portes de Rome, le préteur pouvait, sur un simple prétexte, sur un soupçon de guerre

(1) Cic. Phil. XIII, 19.

imaginaire, imposer aux villes la formation d'une flotte tout équipée et montée. Verrès le fit; et ce n'est pas cela que Cicéron lui reproche : preuve péremptoire qu'il était dans son droit.

Quand Rome, après plus de cent ans de provocations impunies, résolut enfin de châtier les pirates, qu'on juge ce qu'il fallut à Pompée de vaisseaux, de marins, d'argent, pour purger les mers. Or, les Romains n'avaient peut-être pas cent galères à eux. Toutes les villes durent y suppléer.

En temps ordinaire, les ressources militaires et navales d'une province, appuyées par quelques faibles postes ou garnisons d'occupation, étaient jugées suffisantes : sauf, bien entendu, le cas de complications intérieures ou extérieures. Mais le Sénat ne prenait jamais les devants, et attendait le danger pour y opposer l'homme et les forces nécessaires. Les provinces de l'extrême Orient peuvent servir d'exemple. La Syrie, la plus exposée de toutes à cause du voisinage des Parthes et des émirs du désert, la plus étendue, était protégée par deux ou trois légions tout au plus. Les milices indigènes faisaient le reste. Les proconsuls en Orient avaient sous leurs ordres les rois-clients et leurs contingents. En Cilicie, lorsque Cicéron, devenu belliqueux, veut à tout prix conquérir des droits au grand triomphe, aux dépens des montagnards du Taurus, il n'a guère à sa disposition que des auxiliaires et des levées provinciales (1). L'empire de Rome était surtout protégé, de ce côté, par les troupes des rois-clients, Ariobarzane, Déjotarus, entretenues et

(1) Voir les lettres de Cicéron écrites de Cilicie.

commandées par eux, mais toujours sous les auspices, *auspicii*, et sous l'autorité supérieure des proconsuls ou des généraux de Rome. Tous ces contingents étaient levés, équipés, soutenus, bien entendu, chacun par sa cité, son prince, son roi, sans qu'il en coûte un sesterce à l'*ærarium*.

Sous l'Empire, on verra de plus en plus l'élément étranger entrer dans la composition des armées, jusqu'au moment où, dans la légion romaine, on finira par trouver de tout, excepté des Romains. Dès le règne d'Auguste, les Bataves et presque toutes les tribus d'entre Rhin et Elbe fournissent à Rome des hommes et des armes, et guerroient pour elle. Le héros légendaire, et trop vanté, de l'indépendance germanique, le chérusque Arminius, avait d'abord combattu dans les rangs des Romains, où son frère était resté sous le nom romain de Flavius, peu soucieux de la cause, comme tous les siens, quand son intérêt parlait. Les Romains, dit Tacite (1), fidèles à leur tactique, se montrèrent toujours prodigues du sang de ces barbares et ménageaient ainsi leurs propres soldats.

Les contributions fournies en nature n'étaient guère moins onéreuses, pour les sujets, que les levées de soldats. D'abord tous les alliés admis à l'honneur de servir à côté des légions étaient chargés également de les entretenir, *stipendium*. L'obligation était la même, à l'encontre des alliés, pour toutes les forces de terre et de mer. Quand les villes avaient équipé leur navire, les fonds nécessaires pour les vivres des soldats, des ra-

(1) Tac. Hist. III, 12.

meurs, des matelots, pour la paye des hommes et pour toutes les dépenses, étaient remis au capitaine. Cicéron nous apprend que cet usage avait toujours été observé, non-seulement en Sicile, mais dans toutes les provinces. Il en était de même pour la solde et l'entretien des alliés latins, puis plus tard des villes italiques, et enfin de tous ceux qui servaient dans la cohorte auxiliaire. Or, cette obligation pouvait mener très-loin. Car, si bien les taxes ordinaires et permanentes étaient fixes en général et autant que possible, il était admis en principe et en fait que généraux, proconsuls, préteurs, propréteurs avaient la faculté absolue, non-seulement en temps de guerre, mais encore en pleine paix, pour sauvegarder la sécurité de l'Etat, de prélever sur les cités sujettes, sur les Etats-clients, sur les villes libres même, toutes les fournitures dont ils croyaient avoir besoin, blés, armes, bêtes de somme, bestiaux, fourrages, équipages, vaisseaux, marins, esclaves, vêtements, cuirs, argent, tout. Les commentaires de César nous font voir à chaque page comment les Romains procédaient en campagne. L'art de l'intendance, le problème de l'entretien et du ravitaillement des armées consistent à prendre dans le pays, partout où il y a, tout ce dont on a besoin. L'habitant s'arrangera du reste. Nous voyons en effet à chaque instant les Gaulois, amis et ennemis, fournir, les uns spontanément et de bonne grâce, les autres sur sommation, les blés et autres denrées nécessaires à l'armée. Mais jamais, en aucun endroit, il n'est question de payer, de tenir compte des fournitures livrées, de donner décharge. On ne trouve pas davantage trace d'appels de fonds adressés à *l'ærarium*, preuve

certaine, entre mille, que la guerre nourrissait la guerre, et qu'une fois en pays ennemi, on vivait à ses dépens.

Les réquisitions prélevées, soit par les gouverneurs dans les provinces, soit par les généraux à la guerre, devinrent une des charges les plus écrasantes qui pesaient sur les alliés et sujets de Rome. On rencontre bien, pour la forme, des restrictions apportées à ce droit de réquisition. En Espagne, il fut défendu une fois de prendre au laboureur au delà d'une certaine proportion. Puis, il y avait l'indemnité (1). Mais, en pratique, la vérité est que les alliés sont taillables et corvéables à discrétion et jusqu'à concurrence des besoins de Rome. Durant la guerre de Macédoine, par exemple, lorsqu'il fallait des grains, des provisions de toute sorte pour les forces considérables qu'on expédiait, les préteurs qui venaient d'obtenir au sort les provinces de Sicile et de Sardaigne reçurent l'ordre d'imposer une seconde dîme à leurs administrés, lesquels durent tout transporter à leurs frais à l'armée de Macédoine.

Aux beaux jours de sa puissance, Rome n'avait pas même la peine, ni le temps de formuler des demandes : les alliés et les clients offraient et apportaient tout spontanément. Quand il fut question de rendre à Antiochus dans son propre pays l'expédition qu'il avait faite en Achaïe, sur une terre où Rome avait mis le pied, nous avons déjà vu les ambassadeurs de Macédoine, d'Egypte, de Carthage, de Numidie, et autres, s'empresser d'offrir troupes, argent, or, blés, chevaux, éléphants : à tel point que

(1) La seconde et la troisième dîme étaient payées, en Sicile. Cic. de frum.

Rome dût décliner la plus grande partie de ces offres (1).

Quelquefois, sous le prétexte, toujours facile à trouver ou à faire naître, de châtier une rébellion, on frappait sur tout un pays une contribution énorme. Sylla ayant à se plaindre des provinciaux d'Asie, et en punition de leur complicité présumée avec Mithridate, les condamna à fournir 40 fois la solde pour chaque soldat en cantonnement, et 70 fois la solde pour chaque centurion. Il est à présumer qu'il ne s'oublia pas lui-même, non plus que ses lieutenants et officiers supérieurs.

L'accomplissement d'un vœu, les jeux, l'érection d'un temple étaient également des prétextes à exactions aux dépens des provinciaux. Dans un combat avec les Celtibériens, au plus fort du danger, le proconsul Fulvius, croyant tout perdu, se réclame de Jupiter très-bon et très-grand, et lui voue des Jeux, ainsi qu'à la Fortune équestre. Les Espagnols, naturellement en firent les frais. — Nous avons vu Tib. Sempronius, pour ses Jeux, mettre à contribution, non-seulement les provinces, mais encore les alliés du nom latin, et l'Italie même; et le Sénat restreindre ces prodigalités croissantes (2).

Des occupations prolongées, comme celle de l'Asie, par Sylla, Lucullus, Pompée, celle des Gaules par César, devaient coûter cher aux occupés. Les Romains de bonne foi reconnaissaient qu'une ville avait à peu près autant à souffrir quand l'ennemi y pénétrait, que quand une armée romaine y venait prendre ses quartiers d'hiver. Tant que la discipline fut en vigueur dans les ar-

(1) T.-L. XXXI, 19. — XXXII, 27. — XXXVI, 4. — XLIII, 8.
(2) Tit.-Liv. XL, 44.

mées romaines, le mal sans doute fut moindre. On était ruiné du moins selon des règles. Mais tout changea. On sait que Sylla et César, nommément, permettaient tout à leurs soldats, et ne leur demandaient que de rester fidèles à leur cause et braves au jour du combat.

En réalité, les grandes expéditions lointaines de Sylla, de Lucullus, de Pompée dans l'extrême Orient, de Jules César dans les Gaules, et bien avant eux, celles de Paul-Emile, de Scipion l'Asiatique, rapportèrent beaucoup, loin de coûter un sesterce au trésor (1) ; sans compter, bien entendu, ce que volèrent ou touchèrent plus ou moins régulièrement les particuliers, généraux, officiers, cavaliers, légionnaires, qui tous revenaient d'ordinaire ou riches ou dans l'aisance. On peut admettre que pendant longtemps, la sagesse, la discipline, le désintéressement relatif des chefs et des soldats circonscrivirent les horreurs de la guerre dans les limites du mal inévitable. Mais au dernier siècle de la République, quand le luxe et les besoins des particuliers et de l'Etat n'eurent plus de bornes, la conquête fut un fléau, la guerre et l'administration, un pillage organisé. Surtout quand la guerre civile déchirait l'Empire, quand chaque gouverneur opérait pour soi, il eût mieux valu vivre chez les Sarmates ou chez les Germains, que de rester exposé aux exactions et aux conséquences d'un pareil état de choses (2).

(1) Tite-Live cite presque toujours les chiffres, après chaque expédition.

(2) Au témoignage de Josèphe, Cassius tira d'abord de la seule Judée plus de 700 talents = 4 millions. Hérode-Antipater ne s'exécutant pas assez vite, Cassius, qui n'avait pas le loisir d'attendre, fit exposer et mettre en vente les habitants de Gosna, Emmaüs, Lydda et Thamna. Hircan ne réussit à l'apaiser qu'en lui envoyant, du sien, 100 talents. Si Cassius procédait ainsi, que devaient faire les autres, un Antoine dans la Cisalpine, un Dolabella en Asie ?

Comment un Salluste s'y prit-il, en Numidie, pour, en deux années, non-seulement solder un passif énorme, mais encore réaliser une fortune scandaleuse ? — Et César, comment a-t-il pu, en quelques années, désintéresser ses propres créanciers, payer les dettes de son parti, s'enrichir, lui et tous ses complices ? Les procédés nous échappent ; mais les résultats sont là. César, Salluste, et les autres, se sont bien gardés de nous livrer leur secret ou même de le laisser apercevoir ; mais les faits sont acquis, palpables, éloquents. Nous en savons assez : la liquidation de l'état de choses, en Afrique, ces cent millions de sesterces imposés à tous ceux qui avaient siégé dans le sénat d'Utique, les confiscations en masse, la vente bien connue d'un million de Gaulois nous édifient et nous mettent sur la voie. Qui donc paya le dévouement d'un Curion, d'un Cœlius, d'un Trebonius, de tous ceux en un mot qui mirent leur épée, leur éloquence ou leur talent au service du maître, et qui certes n'entendaient pas faire pour rien une pareille besogne ? Les provinces. Qui fit les frais de ces grands travaux publics, de ces embellissements de la capitale, de ces temples, de ces théâtres, de ce forum splendide, que César fit construire.... de ses deniers, disent gravement les biographes ? Les provinces, et toujours les provinces. Qui donc gorgea les soldats de César, qui se disaient vétérans, et ne furent que des prétoriens ? Le seul *donativum* fut de 2,000 sesterces alloués à chaque soldat pour son concours armé ; et de 300 sesterces, payés à tout citoyen de la plèbe qui n'avait pas pris les armes, sans préjudice de l'annone, qui fonctionnait toujours. Et les tribuns de la plèbe, et les plébiscites,

qu'il fallait naturellement payer ? Et les centaines de sénateurs, qui étaient à vendre, et furent achetés ? — Il en coûta cher aux provinces, pour se débarrasser de l'oligarchie et se reposer enfin sous les bienfaits du principat !

II

CHARGES ORDINAIRES

Mais les réquisitions et autres taxes en nature étaient irrégulières, intermittentes, et ne constituaient point l'impôt véritable. Les revenus réels de l'*ærarium* reposaient sur les impôts, en nature ou en argent, perçus dans toutes les provinces, *vectigalia*, *stipendia*, *tributa*, *portoria*, *scripturæ*.

Il serait surprenant que les Romains, qui paraissent s'être fait une loi de repousser en tout l'uniformité politique et administrative, eussent au contraire adopté partout le même système fiscal. Il n'en est rien : la matière imposable, la quotité et la nature de l'impôt, la répartition, le mode de perception variaient à chaque instant, non-seulement de province à province, mais encore dans les limites d'une même circonscription, de cité à cité. Chez nous, la proportion, aussi équitable que possible, préside à la répartition des charges : c'est que nous formons une nation de citoyens, tous égaux devant la loi et par conséquent devant l'impôt. Les provinciaux au contraire étaient pour Rome, non-seulement des imposés, mais encore des sujets, dont la condition, sous tous les rap-

ports, était subordonnée à des considérations politiques. Conséquents avec eux-mêmes, les Romains devaient donc s'accommoder à merveille de l'inégalité, au point de vue fiscal. Il était absolument conforme à leur mœurs politiques et à leurs habitudes administratives, dans le même temps qu'ils écrasaient d'impôts telle province ou telle ville, d'accorder aux voisines l'immunité, partielle ou totale. D'ailleurs ce défaut d'uniformité n'est même pas le fait des Romains. On sait qu'ils ne changeaient jamais rien nulle part, pour le plaisir unique de changer, et qu'ils respectaient partout les usages établis et les traditions reçues tant qu'ils n'avaient pas de motifs sérieux d'y toucher. Or les Carthaginois, en Sicile, en Espagne, en Sardaigne, les successeurs d'Alexandre en Macédoine, les despotes d'Asie avaient chacun leur système d'impôts établi, et auquel les populations étaient habituées. Les Romains, en se substituant en leurs lieu et place, trouvaient naturel, commode et en même temps politique de laisser subsister l'ancien état de choses. Aussi, là où existait la dîme, ils la maintinrent. Là où était prélevé l'impôt en argent, ils l'acceptèrent. De même pour l'impôt sur le sel, les mines, les droits à l'entrée et à la sortie des ports. Nous devons donc retrouver dans l'assiette, la répartition, la perception des charges payées à la métropole, cette inégalité systématique, que nous avons vue partout, et qui était le principal secret de la politique extérieure des Romains.

Le plus ancien mode d'impôt employé par les Romains hors de l'Italie est la dîme. Il consiste, en théorie du moins, à prélever sur les produits de la terre le dixième

du revenu net. Les prélèvements s'exercent, non-seulement sur les blés, mais encore sur le vin, l'huile, les menues graines, les fruits. Tout est redevable (1).

Il est impossible de déterminer, même approximativement, ce que pouvait rendre un pareil impôt, puisqu'il était proportionnel au rendement agricole, essentiellement variable d'une année à l'autre. Il est cependant hors de doute que, par lui-même, il eût été assez léger pour les populations, sans les autres charges qui venaient s'y ajouter par surcroît, et surtout sans les abus et les fraudes de la perception.

Les Romains, nous l'avons vu, n'ont point importé la dîme en Sicile, pas plus qu'en Sardaigne. Les Siciliens, et probablement les Sardes, la servaient depuis un temps immémorial, soit aux Carthaginois leurs derniers maîtres, soit à leurs rois particuliers. « Quand nous avons pris les cités siciliennes dans notre clientèle et sous notre protection, dira un jour Cicéron, nous leur avons laissé les droits dont elles jouissaient jusqu'alors; et elles ont dès lors obéi à la République, aux memes conditions qu'elles obéissaient à leurs anciens maîtres. » En Sicile, notamment, les Romains respectèrent tellement les usages établis, que, non contents de n'ajouter aucun impôt nouveau, ils ne changèrent même rien, ni aux époques, ni aux lieux d'adjudication des dîmes. Les consuls L. Octavius et C. Cotta demandèrent un jour et obtinrent du Sénat l'autorisation de faire à Rome même l'adjudication des dîmes, vins, huiles, menus grains, que les questeurs

(1) Cic. de frum, 18.

avaient toujours faite en Sicile (1). Mais après eux, on revint à l'ancien système. Nous voyons en effet Verrès présider en Sicile même à la vente des dîmes, et Cicéron ne lui en fait pas de reproche (2). Elles s'affermaient à Syracuse même, *maximo conventu, undique ad emendas decumas venire solent* (3). Tout continua donc à fonctionner, en Sicile, suivant ce qu'on appelait la loi de Hiéron, et conformément aux statuts octroyés dans le principe par les Romains à la province. Il y avait deux cités privilégiées, Messine et Taurominium, dont les dîmes ne se vendaient pas : ce qui ne veut pas dire qu'elles étaient absolument exemptes. Cinq autres, Centorbe, Halèse, Ségeste, Halycie, Panorme étaient réellement *immunes*. Tout le reste du territoire devait et payait la dîme.

Cette manière de prélever la dixième gerbe avait quelque chose de patriarcal, et eût pu être avantageux pour le contribuable, mais compliquait singulièrement le travail de la perception. Il eût été matériellement difficile, pour ne pas dire impossible, de généraliser le système et de l'étendre à tous les tributaires de l'Empire. Aussi ailleurs on procédait plus simplement ; les autres pays de dîme étaient plus sommairement exécutés. Les Espagnols, presque toute l'Afrique carthaginoise (4), devaient également l'impôt en nature. Mais au lieu de livrer annuellement une somme de fruits proportionnelle à la récolte, ils servaient à leurs risques et périls une quantité

(1) Cic. de frum., 28.
(2) Cic. de frum., 22.
(3) Cic. de frum., 64.
(4) Cic. de frum., 12.

une fois fixée, ce que Cicéron appelle *vectigal certum stipendiarium*. Cet impôt en nature, frappé sur la province d'Afrique, sur l'Espagne, n'était nullement exclusif d'autres taxes en argent, des droits de péage par exemple, que les provinciaux pouvaient avoir à acquitter. Les Espagnols fournissaient très-certainement des contingents pour les armées, sans parler des levées et des réquisitions extraordinaires.

Aux embarras et aux complications que leur causait l'assiette de l'impôt en Sicile, les Romains jugèrent avec raison qu'ils devaient procéder autrement dans les autres provinces (1). La Sicile resta ce qu'elle avait été d'abord; mais l'expérience acquise fut mise à profit. C'est la redevance fixe, soit en produits du sol, *vectigal certum*, soit l'équivalent en argent, *pecunia vectigalis*, qui fut établie désormais en Macédoine, en Achaïe, à Cyrène.

Après Pydna et l'organisation première du pays par Paul-Emile, le *vectigal* fut abaissé à la moitié de ce qui était payé à Persée (2). Naturellement toutes les immenses propriétés de la couronne, les forêts et tous les biens de l'Etat furent confisqués, annexés à l'*ager publicus*, et, comme tels, affermés par les soins des censeurs de Rome.

En Asie, le régime de l'impôt foncier traversa bien des vicissitudes. Lors de la formation des Etats d'Attale III en province, le Sénat avait établi le système des cotes fixes, par ville. L'impôt était modéré dans le principe. C. Gracchus, quelques années après, pour

(1) Tandisque, dans les provinces les plus étendues, un seul questeur suffisait, il en fallait deux dans la Sicile, la plus petite de toutes.

(2) Tit.-Liv. XLV, 29.

satisfaire aux exigences de l'annone, fit de l'Asie une des provinces les plus imposées. Velleius (1) ne parle que des péages, qu'il établit à profusion. Mais Cicéron dit positivement qu'en vertu de la loi Sempronia, les censeurs affermaient les terres d'Asie (2). La dîme, fixe ou proportionnelle, à titre de tribut, y fut introduite avec toutes ses conséquences, et le rendement foncier était vendu à bail aux entrepreneurs de Rome, qui se chargeaient du recouvrement. Sylla paraît, il est vrai, avoir supprimé un instant les fermiers intermédiaires et ramené les prestations des Asiatiques à des redevances fixes (3). Mais il faut croire que les remaniements de Sylla ne tinrent pas, au moins en totalité. Autrement on ne s'expliquerait pas comment Appien a pu dire que même après la réorganisation de Sylla et de César, Rome avait encore exigé la dîme en Asie (4). L'historien Josèphe nous a conservé un décret de César, où il est disposé que les Juifs verseront tous les deux ans, à Sidon, le quart des ensemencements, excepté la septième année, l'année sainte, pendant laquelle les Juifs, n'ensemençant pas la terre, ne recueillaient rien, pas même

(1) Vell., II, 16,

(2) Cic. in Verr. III, 6, 12.

(3) Sous le rapport fiscal, Sylla avait divisé l'Asie romaine en 40 circonscriptions (Cassiod. chronic. 670), qui subsistèrent, sans doute à cause de leur commodité. Il est certain que la répartition des cinq années de l'arriéré et des frais de guerre dont Sylla frappa par représailles la province d'Asie, fut opérée sur cette base (App. Mithr., 62). Pompée, Flaccus l'adoptèrent encore pour la perception des sommes dues à l'Etat (pro Flacco, 14, 32). Enfin, nous voyons les Asiatiques, les Milésiens, par exemple, fournir une flotte de dix vaisseaux, et cette dépense leur être imputée sur la somme qu'ils avaient à payer au peuple romain, *ex pecunia vectigali* (Cic. in Verr. I, 35, 89.)

(4) Appian. Bell. civ., 5, 4. — Autre preuve que la dîme existait : V. Cic. in Verr., III, 90, 209.

les fruits des arbres, etc. (1) En tous cas, Cicéron, dans le passage cité plus haut, dit formellement que, de son temps, les censeurs affermaient les terres d'Asie, conformément à la loi *Sempronia*. Plus loin enfin, Cicéron allègue un certain nombre de pays où était perçue la dîme (2). L'énumération peut n'être pas complète ; mais il est au moins permis d'en conclure que l'Asie, la Macédoine, l'Espagne, la Gaule, l'Afrique, la Sardaigne et l'Italie même étaient, sous une forme ou sous une autre, soumises au *vectigal* (3).

Le procès de Verrès nous vaut les détails les plus circonstanciés sur l'impôt de la dîme, prélevé directement et en nature, comme cela se pratiquait en Sicile.

Même avec une perception modérée et des agents consciencieux, le produit des dîmes de Sicile devait être considérable. Déjà le vieux Caton disait : La Sicile est le grenier de notre République, et la nourrice du peuple romain. Cicéron n'exagérait point à plaisir et pour les besoins de la cause la portée du procès, quand il prévenait les juges qu'ils allaient avoir à prononcer sur la vie et la subsistance du peuple romain (4). Les Romains tiraient de la Sicile bien autre chose sans doute que des grains ; mais les grains et les fruits étaient bien le pro-

(1) Jos. XIV, 17,

(2) Cic. de frum. XI, 27.

(3) En Cilicie, où la dîme ne paraît pas avoir fonctionné comme en Sicile, ni même comme en Espagne, l'impôt consistait en une redevance proportionnelle à la fortune de chacun et établie d'après certaines présomptions. C'est le *pecunia vectigalis* dont parle Cicéron (Cic. ad fam. 3, 8, 15. — Pro Flacco, 14, 32. — Appian. Pun., 135. — Cic. ad Q. fratr. I, 1, 8. — Sénat. Cons. de Asclep., au Corp. Inscript, p. 110, 113.) C'est *l'imperatum* Επικεφαλαιον, *acerbissimam exactionem*, contre lequel réclame Cicéron (Cic. ad App.)

(4) Cic. de frum., 5.

duit le plus net. Veut-on se faire une idée de la quantité emportée tous les ans sous prétexte de dîme ? Il y avait une ville de troisième ordre, Herbite, dont les dîmes furent adjugées, la première année de la préture de Verrès, au prix de 18,000 médimnes = lit. 928,220 (1). Ce n'est peut-être pas la centième partie de la contribution totale de la Sicile. Le misérable et stérile canton de Lipari était affermé pour 600 médimnes, sans compter le pot de vin, *lucrum,* qu'on rencontre dans tous les marchés d'impôts, et qui était là, au dire de Cicéron, d'une valeur de 2,000 médimnes (2). De la déposition officielle des habitants d'Enna, au procès de Verrès, il résulte que le décimateur Apronius a gagné sur l'adjudication 50,000 médimnes, ou 300,000 modii de pur bénéfice (3). La dîme de Leontium, un des plus riches cantons, il est vrai, a été adjugée une fois 36,000 médimnes, ou 216,000 modii, ou 432,000 litres. Or, selon les rôles et les déclarations du canton de Leontium, le territoire ne comprenait pas plus de 30,000 jugères. Chaque jugère prenait un médimne de semence. Le laboureur, à ce qu'il paraît, devait s'estimer heureux quand il en retirait 8 fois autant : ce qui n'indique pas, de la part des cultivateurs, une culture bien intensive (4). Or, si le décimateur s'engageait à fournir à l'Etat 36,000 médimnes, c'étaient déjà plusieurs milliers de médimnes de plus qu'il n'avait droit à prétendre, en se

(1) Le médimne valait : lit. 51,720.
(2) Cic. de frum., 37.
(3) Sur les profits d'Apronius, v. in Verr., 3, 9, 22; ibid, 12, 29 ; ibid. 21, 54 ; ibid. 23, 57 ; ibid., 2, 44, 108.
(4) In Verr. III, 46, 109, 110, 111. Sqq.

contentant de la dixième gerbe, ou du 1/10 des grains. Si l'on ajoute ensuite les frais énormes de la perception, le bénéfice qu'il fallait à tout prix réaliser sur l'opération, on voit que les entrepreneurs, pour s'en tirer, étaient bien forcés de rançonner le producteur. Les publicains, naturellement, ne travaillaient pas, ne risquaient pas leurs capitaux pour rien. En réalité, comme nous le verrons par la perception, au lieu d'un médimne par jugère qu'on avait à peine le droit de prendre, il s'est pris en Sicile quatre et cinq médimnes par jugère, c'est-à-dire la moitié du rendement normal.

Quelque onéreuse que fût déjà cette première dîme, les Siciliens n'étaient pas quittes pour si peu. Une loi *Terentia et Cassia frumentaria* (1) disposait d'une façon générale et un sénatus-consulte prescrivait souvent, dans la pratique, l'imposition d'une seconde dîme en Sicile, et probablement aussi ailleurs. C'est ce que les Romains appelaient alors le blé acheté, *emptum*, ainsi nommé parce que le prix en était tiré du trésor et que les producteurs siciliens étaient *censés* le toucher en échange de leur blé. Cette charge nouvelle, nous le répétons, n'était pas régulière, et le Sénat n'y recourait que dans les grands besoins de la République. Mais alors, en le payant, il reconnaissait bien que cette taxe n'était pas due ; et les Siciliens à la rigueur ne pouvaient se plaindre que d'être mis en demeure de vendre à un cours forcé. Quand le fisc percevait plus de grains qu'il ne lui était dû, il l'achetait, dit Cicéron, et ne le prenait pas.

Ce blé acheté était de deux sortes. La première con-

(1) Cic. in Verr. 5, 21, 52. — Ibid. 3, 70, 163. — Ibid. 3, 75, 173, éd. Klotz.

sistait en une véritable seconde dîme, dont la quantité se réglait sur la première. L'Etat le payait, du temps de César et de Cicéron, 3 sesterces le *modius*. Puis, quand cette nouvelle livraison était encore insuffisante, on avait la Sicile sous la main, on s'adressait à elle. Les cultivateurs siciliens avaient alors à se mettre en mesure de fournir à l'administration des vivres, *annona*, mais cette fois au prix de 4 sesterces, 800,000 *modii*, répartis en proportion égale sur toutes les communes (1). C'étaient donc 3,200,000 sesterces pour la vente forcée et, pour la seconde dîme, 9,000,000 de sesterces d'argent romain qui par ce fait tombaient dans la circulation en Sicile. Malheureusement, comme on le verra, les cultivateurs étaient le plus souvent si épuisés par les publicains de la première dîme, qu'ils étaient hors d'état de servir la seconde livraison et, pour se libérer envers Rome, ils étaient obligés d'acheter du blé à ces mêmes publicains, qui leur en cédaient sur leurs monstrueuses réserves. — Mais alors, où donc trouver les espèces sonnantes, contre lesquelles le publicain, sans entrailles et impitoyable en affaires, céderait d'une main le blé qu'il

(1) Toutes ces dîmes, ces impôts en nature, et toutes les questions d'approvisionnement en général, ressortissaient à une vaste administration, qui avait son siége à Rome, et pour chef le surintendant des vivres, *præfectus annonæ*. C'est à lui qu'incombait le soin général de maintenir en équilibre la consommation urbaine et les approvisionnements. Avec les progrès croissants de la mendicité officielle, quand plus de 300,000 parasites à Rome vivaient sur les revenus des provinces, les fonctions du *præfectus annonæ* acquirent une importance capitale. Un jour, dans un moment critique, on vit Pompée investi de la surintendance des vivres pour toute la terre. On y ajouta même le pouvoir de disposer de toutes les ressources financières de la République, des flottes, des armées dont il aurait besoin L'autorité même des gouverneurs de province était subordonnée à la sienne: loi du trib. C. Messius, an de Rome 697. V. Cic. ep. ad Attic. 4. 1, 17.

recevrait de l'autre, pour l'envoyer à Rome, où la plèbe famélique l'attendait? Il fallait hypothéquer l'avenir, emprunter. A qui? A l'usurier, au Romain, moyennant 2, 3 et souvent 4 0/0 par mois = 48 0/0 par an. Ou bien, il fallait vendre bœufs, charrue, instruments de labour, etc. : il fallait se vendre soi-même, ou s'enfuir.

Enfin, quand tout le monde était assouvi, venait le tour du préteur, à qui il fallait son approvisionnement, *in cellam*. Il semble bien que le trésor public remettait aux gouverneurs les fonds nécessaires pour désintéresser les provinciaux chargés de les approvisionner en nature. En tout cas, ils étaient indemnisés. Mais, avec les fonctionnaires aristocrates de la République, tout dégénérait en abus, tout était prétexte à exactions. D'abord, Cicéron lui-même le reconnaît (1), les magistrats les plus intègres convertissaient en argent la redevance allouée par la loi, le Sénat, ou l'usage. Moyennant une certaine somme, ils tenaient les provinciaux quittes de la livraison. Les provinciaux avaient même quelquefois intérêt, chose surprenante! au lieu de recevoir de l'argent du gouverneur en retour de leurs blés, à ne rien livrer, à ne rien recevoir, et même à payer pour la dispense; et voici pourquoi. Il était convenable, disait l'administration romaine et répétait naturellement le proconsul, que les magistrats du peuple romain eussent la liberté de recevoir *leurs* grains où ils voulaient, Or, ils pouvaient s'arranger et s'arrangeaient en général pour le recevoir là où il était le plus cher. De plus, si quelque cité faisait la récalcitrante, les gouverneurs avaient un argument infaillible pour la dé-

(1) Cic. de frum. 6.

cider à passer par leurs exigences. Ils pouvaient commander, par exemple, aux contribuables de Lilybée d'avoir à livrer, soit à Panorme, soit à Syracuse ; à ceux de Pergame d'avoir à transporter à Ephèse, ou aux extrémités de leur gouvernement. Dès lors, pour échapper à ces transports onéreux, auxquels ils n'avaient absolument aucun moyen de se soustraire, les imposés transigeaient et aimaient mieux transiger, c'est-à-dire payer, que de se mettre à dos le gouverneur, et d'envoyer au bout du monde soit du blé, soit du numéraire et des agents municipaux pour en acheter. De cette façon, au lieu de deux sesterces par *modius*, les laboureurs payaient quelquefois deux et trois deniers. On vit même des provinciaux déclarer que, si on leur faisait grâce du blé avec estimation (1), ils étaient prêts à tout fournir gratuitement, trop heureux d'échapper à ce prix aux prestations exorbitantes qu'exigeaient les magistrats. Et d'ailleurs, il s'agissait bien de blé, en vérité ! Il n'en fallait pas tant pour nourrir même un gouverneur et toute sa maison ! Le blé, encore une fois, n'était qu'un vulgaire prétexte. Tout se résumait finalement en une somme ronde que les villes payaient sans observation, et qui venait s'ajouter à l'indemnité déjà allouée par le trésor à chaque gouverneur. Tout le monde, à cet égard, savait à quoi s'en tenir. Et comme les provinciaux étaient les seuls intéressés à la cessation du scandale, le scandale ne continuait que mieux. Il en était ainsi en Asie, en Sicile, en Espagne, particulièrement dans les provinces où le prix du blé n'était pas uniforme, c'est-à-dire à peu près partout. Par-

(1) Cic. de frum. 87.

tout donc, on peut le dire, partout les magistrats du peuple romain (1), sous couleur d'approvisionnement, forçaient les villes et les laboureurs de leur payer des sommes considérables.

Que restait-il aux malheureux cultivateurs, quand ils avaient satisfait le fisc, l'annone, les publicains, les proconsuls, leurs agents, et acquitté les réquisitions en nature, légitimes et autres? Cicéron lui-même ne peut s'empêcher quelque part (2) de formuler un véritable acte d'accusation contre l'administration romaine : « Après qu'une première dîme est prélevée, en vertu de la loi et des traités, et qu'ensuite une seconde dîme est, dans l'intérêt de notre subsistanee, exigée en vertu de règlements plus récents ; lorsqu'en outre on achète chaque année des grains au nom de la République; lorsqu'enfin on exige du blé pour la provision des magistrats et des lieutenants, quelle si petite partie de ses récoltes peut-il donc rester au laboureur, ou au propriétaire, dont ils puissent disposer pour leur consommation ou pour en retirer un revenu? »

Le travail n'était plus rémunérateur à la fin, sous l'administration romaine. L'agriculteur, après une année du plus rude labeur, même dans les meilleures campagnes, ne touchait plus le prix de sa peine : on lui prenait à proportion! Est-il étonnant, dès lors, que beaucoup aient préféré déserter l'agriculture et laisser les champs en friches? qu'en Sicile, par exemple, sous la seule préture de Verrès, le chiffre des laboureurs soit tombé, à Leontium, de 83 à 32 ; dans le district de Mutyca, de

(1) Cic. de frum. 94.
(2) Cic. de frum. in fin,

188 à 101 ; à Herbite, de 257 à 120, et ainsi des autres? — Aussi bien, les besoins de la populace romaine allaient sans cesse croissant, ainsi que le chiffre des clients de l'annone. Pour les Romains, tout était bon. Croirait-on, si on ne le voyait dans Tite-Live (1), qui donne la chose comme toute naturelle, que les Corses aient pu être taxés un jour, sous prétexte d'une révolte, à 200,000 livres de cire? — César affectait aux bains publics de la capitale une prestation de 3 millions de livres d'huile, fournis en grande partie par l'Afrique. Trois millions de livres d'huile, fournis par les provinciaux, pour oindre, frictionner, masser les citoyens romains !

Tels étaient les principaux revenus directs de l'administration romaine : les dîmes, *decumæ*, *vectigal*, *vectigal certum* ; la contribution de guerre payable par annuités, *stipendium* ; l'impôt en nature transformé, *pecunia vectigalis* ; enfin l'impôt une fois fixé, *tributum*. Tout cela représente, sous des formes diverses, l'impôt foncier, et les charges principales des provinciaux.

L'*ærarium* avait encore d'autres revenus, tels que le produit des terres, pâturages, mines, salines, forêts de l'Etat, propriétés immédiates du *populus romanus*, et dont l'administration ressortissait aux bureaux de la censure de Rome. Les terres publiques, *ager publicus*, étaient considérables, malgré les empiétements, le gaspillage, le désordre, malgré les abandons faits à titre d'*assignations* aux citoyens pauvres, aux vétérans émérites, aux Latins, citoyens et soldats, aux colons romains et latins envoyés en possession individuellement, ou ins-

(1) Tit.-Liv. XLII, 7.

tallés en masse. Chaque conquête ajoutait encore à ce fonds domanial les terres confisquées sur les vaincus, et surtout sur les maisons régnantes, comme en Macédoine, à Carthage, ou bien encore acquises par testament comme à Pergame, en Bithynie, à Cyrène. Toutes ces terres étaient *occupées*, *assignées*, ou *affermées*.

Déjà au temps des rois, les particuliers riches et influents se faisaient concéder certains lots, moyennant une redevance en nature, dont ils finissaient toujours peu à peu par s'affranchir. Rien de plus naturel que ces concessions, dans une société aristocratique, et à une époque où on n'avait pas encore imaginé que la guerre pouvait enrichir, non-seulement l'Etat, mais encore les citoyens individuellement. L'Etat conservait, il est vrai, son droit de retrait arbitraire, mais en usait rarement. — Les particuliers qui voulaient envoyer en outre leurs troupeaux sur les pâturages du domaine, en faisaient la demande et payaient tant par tête de bétail. C'était encore pour l'Etat un autre mode de fermage, qui s'appelait *scriptura*. Plus tard, et après des siècles de désordre, tout se régularisa. Vinrent des tribuns intraitables, qui firent rendre gorge aux usurpateurs. Les prestations dues à l'*ærarium* par les occupants établis sur les terres domaniales furent à la fin exigées et devinrent une des branches importantes du revenu public (1). Les occupations cessèrent peu à peu, et firent bientôt place au système des amodiations. Tantôt les territoires conquis étaient

(1) En 172, par exemple, nous voyons qu'à la suite d'une enquête du consul Postbumius, le domaine reprit possession d'une partie considérable du territoire campanien, que les particuliers s'étaient partout approprié. Le tribun Lucretius fit prescrire aux censeurs de le louer à des usufruitiers (T.-L. XLII, 19).

découpés en parcelles, et loués à de petits fermiers avec bail temporaire. Tantôt, pour satisfaire tout le monde, on créait de vastes lots, accessibles aux seuls grands capitalistes, ou aux associations. Ceux-ci alors, ou les exploitaient pour leur compte, ou les divisaient pour les céder avec bénéfice, *lucrum*, à des sous-fermiers. En retour l'Etat percevait dans le principe la dîme des grains, ou le quint des fruits. Plus tard, les baux à somme fixe prévalurent, sans éliminer toutefois absolument toute autre forme de fermage. Vers la fin de la République, toutes ces terres ainsi amodiées dans toute l'étendue de l'*orbis romanus*, outre qu'elles enrichissaient une foule de spéculateurs, comme nous l'avons vu plus haut, étaient pour l'*œrarium*, et c'est ce qui nous occupe ici, une source de recettes fort importantes. La perspective de bénéfices sûrs attirait de ce côté les capitaux des hautes classes, et l'activité de l'avide Romain.

Les douanes, *portoria*, *telonia*, constituaient à peu près seules l'impôt indirect, jusque vers la fin de la République, avec les droits de péages, d'ailleurs peu importants, établis sur les ponts, chaussées et canaux.

Les douanes avaient existé en Sicile, en Espagne, dès la domination carthaginoise, et bien ailleurs. Les Romains généralisèrent le système et le mirent peu à peu en vigueur partout où il ne fonctionnait pas encore. Pour la commodité de la vente et la facilité de la perception, ils furent conduits à instituer des circonscriptions douanières. Après la conquête sur les Carthaginois, la Sicile, par exemple, forma une région. — De 199 à 179, de nouveaux bureaux de douane s'établirent sur les côtes de Campanie et du Bruttium, à Puteoli, à

Castro (1). La loi Sempronia fit de toutes les douanes de l'Asie une ferme immense. La province de Narbonne, en dehors du territoire même de la colonie de citoyens, constituait une région douanière. La Macédoine, Rhodes, les îles de l'Archipel grec n'étaient pas exempts.

Sans doute, il y avait dans chaque circonscription des cités et des ports francs. Mais on trouve là du moins une base uniforme et simple. L'impôt consistait communément en un droit de 5 0/0, *ad valorem*, portant sur toutes les marchandises entrant ou sortant, dans un but commercial. En réglementant ainsi le système de ses districts douaniers, Rome avait gagné de faire disparaître la confusion qui eût résulté de l'infinie variété des douanes locales.

Outre les droits de douane, *portoria*, il y avait certainement en mainte localité des droits de circulation et d'entrée. En Gaule narbonnaise, sous l'administration de Fonteius, on prélevait à Toulouse 4 deniers par amphore; ailleurs 2 et 3 victoriats. L'accusation de péculat que les Gaulois intentèrent à Fonteius portait sur l'abus et non sur le principe des octrois (2).

Etaient exempts des droits de douane : 1° Les objets servant à l'usage de la personne; 2° les choses destinées au peuple ou au fisc; 3° ou employées à la culture des fonds; 4° ou à l'approvisionnement des armées; 5° les animaux destinés aux combats de l'amphithéâtre. — Une partie au moins de ces franchises datent de la République (3).

(1) Tit.-L. XXXII, 7.
(2) Cic. pro Font. 75.
(3) Serrigny, *Droit administratif des Romains*.

Ainsi établies presque partout, et affermées comme les autres impôts, les douanes représentent dès le sixième siècle de Rome un des chapitres importants de son budget. Quant au chiffre du rendement, nous pouvons nous en faire une idée approximative d'après quelques exemples. Le seul port de Rhodes, au jour de sa prospérité, rendait un million de drachmes = 831,500 francs. Cicéron a calculé, d'après les livres de douane, que le seul Verrès, pour l'or, l'argent, l'ivoire, la pourpre, les étoffes de Malte, les tapisseries et les meubles de Délos, les vases de Corinthe, les blés, miels, huiles, qu'il avait emportés de Sicile, avait fait perdre à la compagnie fermière de Sicile 60,000 sesterces, seulement sur le droit du vingtième que devait prélever la douane du port de Syracuse.

Les douanes très-productives des ports italiens avaient été supprimées par une loi rendue à l'instigation de Pompée, sur la motion du préteur Metellus. César les rétablit.

Nous n'en avons pas fini avec les charges que supportaient les provinciaux. Après les besoins du peuple romain, venaient ses plaisirs : et ils étaient chargés de satisfaire aux exigences des uns et des autres. Il leur fallait alimenter non-seulement les greniers publics, mais encore les cirques, les arènes, les amphithéâtres. L'importation des bêtes féroces, prohibée du temps de Caton, fit bientôt fureur. En 103 les lions arrivent; puis les éléphants, les panthères. Sylla, préteur, exposa cent lions le même jour. Quelle joie dans Rome, ce jour-là ! L'Afrique et la Cilicie surtout étaient chargées d'approvisionner la consommation. Passe encore si les

publicains fussent venus les prélever comme les autres impôts : les provinciaux eussent trouvé la charge encore supportable. Mais c'étaient eux qui étaient chargés de la dangereuse corvée de prendre ces animaux sains et vivants. Sous prétexte que Cicéron était proconsul de Cilicie, son ami Cœlius le persécutait (1) pour qu'il lui fît prendre des panthères dont il avait besoin pour les jeux. Il lui envoya même un affranchi pour les quérir, tant il lui paraissait impossible, étant donné les usages, que son ami déclinât la commission ! tant il trouvait naturel que Cicéron enjoignît « aux Cybirates d'organiser des battues à la panthère dans tout le Taurus » pour rehausser la splendeur de son édilité ! — La fourniture des bêtes féroces constituait souvent en réalité un nouvel impôt fort onéreux et désagréable, payé par les provinciaux aux édiles et aux amateurs de Rome. Le frère de Cicéron, par son édit, l'ayant prohibé dans sa province d'Asie, un grand personnage se plaignit publiquement qu'il lui faisait tort, à lui, de 200,000 sesterces (2) !

Plus triste et plus onéreuse encore que la chasse aux bêtes était la chasse aux esclaves, véritable traite organisée en grand, comme nous l'avons vu plus haut, et tolérée par Rome à cause des profits qu'elle rendait et du besoin qu'on avait d'esclaves. Les côtes de Cilicie, de Syrie, d'Asie, tous les rivages de l'Euxin étaient le « pays nègre » par excellence. — Quand les corsaires crétois et siciliens s'abattaient sur une côte et enlevaient d'un seul coup de filet toute la population valide, ils

(1) Cic., ad fam., 4, 8, 9. — Ad Attic., 6, 1, 21.
(2) Cic., ad Q. fratr.

étaient dans leur rôle de pirates, et savaient ce qui les attendait. Mais les publicains de Rome leur faisaient une rude concurrence dans les États soumis à la clientèle. Ils organisaient eux-mêmes ces monstrueuses chasses à l'homme. Les imposés non solvables étaient également vendus sans pitié. On a vu le roi de Bithynie, un jour, s'excuser de ne pouvoir fournir le contingent demandé, sur ce que son pays était épuisé d'hommes valides. — La Sicile elle même n'était pas à l'abri de ces exécutions en masse. Des mesures sévères durent être prises. Il fut interdit, — sur le papier, du moins, qu'aucun homme libre parmi les alliés du peuple romain pût être réduit en servitude. Les préteurs et proconsuls eurent même l'ordre de les affranchir. Rien qu'en Sicile, plus de 800 furent élargis (1). Vain remède : les mœurs étaient plus puissantes que la loi !

On n'a jamais fini d'énumérer les charges des provinciaux : cantonnement de troupes; libre logis assuré au magistrat et à la cohorte de ses auxiliaires de rang équestre et sénatorial, de ses secrétaires, officiers de justice, hérauts, médecins, prêtres, licteurs; droit de fournitures gratuites aux messagers de la République; aux ambassades, aux commissions ordinaires et extraordinaires qui sillonnaient constamment les provinces.

Les troupes de chaque province avaient l'habitude de venir s'établir commodément dans les villes en quartiers d'hiver (2). Cette hospitalité forcée répugnait tellement aux villes, à cause des inconvénients matériels et moraux

(1) Diod., XXXVI, 3: affaire du roi de Bithynie.

(2) T.-L. XLIII, 3. Voir la plainte des Espagnols : plus de 4,000 bâtards nés du commerce des soldats romains avec les femmes du pays.

de la cohabitation, qu'il n'était rien qu'elles ne fissent pour s'y soustraire. La seule île de Chypre, pour cette exemption, payait 200 talents attiques (1). Les autres aussi, naturellement, ou subissaient la garnison, ou se rachetaient moyennant une forte rançon.

Telles sont les principales charges que supportaient les provinces, et dont la trace se retrouve chez les écrivains anciens. — Sur quoi il faut remarquer deux choses. D'abord rien ne prouve que les exigences du fisc et du peuple se soient arrêtées là. De plus, les impôts perçus au nom et pour le compte de Rome ne constituaient qu'une partie, la plus lourde il est vrai, du fardeau qui pesait sur les provinciaux. Ils avaient en outre à faire face au budget de leur ville, à supporter les obligations particulières envers la caisse communale. — Dans les Etats clients, les malheureuses populations avaient deux maîtres cupides à assouvir, le fisc romain d'abord, puis le prince immédiat. Dans les provinces, proprement dites, les villes et les particuliers étaient aux abois. Dans la clientèle, le pays était ruiné, aussi bien que les princes. Les uns ne pouvaient payer les collecteurs ; les autres ne pouvaient payer leurs créanciers.

III

LA PERCEPTION

Dans la plupart des Etats modernes, c'est le Pouvoir qui procède, sans intermédiaire, au moyen d'agents à lui, à la rentrée des impôts. Sous l'Empire romain, orga-

(1) Cic. ad Att, 255.

nisé, unifié, on put voir de bonne heure fonctionner un système plus ou moins approchant du nôtre. L'*ærarium* du *populus romanus* se fondit bientôt dans le fisc, ou trésor particulier de l'*Imperator* ; et les fermiers de l'impôt s'effacèrent peu à peu devant les *procuratores* du prince. Tant que dura la République, avec la diversité grande de provinces, d'Etats-clients, de peuples rattachés à la clientèle, de cités plus ou moins libres, de taxes, d'immunités partielles ou totales, la perception directe était à peu près impossible, sans parler de la mauvaise volonté et de l'insuffisance de l'aristocratie dirigeante, qui songea toujours beaucoup moins à administrer le monde romain, qu'à l'exploiter au profit de son égoïsme et au mieux de ses propres intérêts. Les Romains ne purent et ne voulurent jamais administrer tous ces immenses territoires autrement que par une action générale et sommaire. Et encore ils avaient bien assez à faire sans se commettre dans les détails inextricables, dans les opérations si compliquées de la collection des impôts. Il était plus simple, sinon plus avantageux pour le trésor et pour les particuliers, de tirer des contribuables une somme inférieure, mais sûre et immédiatement disponible, et de se décharger sur des intermédiaires des embarras de la perception.

Le mode de perception des impôts, chez les Romains, cadre d'ailleurs parfaitement avec toutes leurs habitudes économiques. Tout se concédait à bail. Les grands travaux publics étaient concédés à quiconque offrait de les livrer à meilleur compte. De même pour la fourniture des armées, l'équipement des flottes. Les particuliers eux aussi usaient du même procédé, *redemptio*. C'est

absolument en vertu du même système, que les dîmes de Sicile et d'Asie, les redevances en argent ou en nature de l'Espagne, de l'Afrique, de la Macédoine, les douanes et péages de tout l'Empire, le fermage des terres domaniales, le produit des mines et des salines, étaient mis en adjudication par les magistrats compétents, et, moyennant une somme ferme, concédés à des tiers, lesquels se chargeaient ensuite de l'opération à leurs risques et périls.

Ces habitudes de l'administration romaine, érigées de bonne heure en système, donnèrent naissance à l'ordre puissant des capitalistes et furent même pour beaucoup dans la direction que prit l'activité commerciale, économique et financière des Romains. Rome ne connut guère d'autre grand commerce. Les uns rachetaient, ou affermaient, soit en Italie, soit dans les provinces, les domaines de l'Etat. Ils s'y livraient, comme on l'a vu, à la culture des céréales en grand et à l'élève des bestiaux. Sur leurs vastes concessions, ils jetaient des troupes d'esclaves, des quantités de bétail, et fondaient partout des exploitations agricoles sur une vaste échelle (1).

Ils embrassaient, suivant leurs ressources ou la solidité de leur crédit, les terres d'une ville, d'un district

(1) Le territoire de Leontium, par exemple, comprenait 30,000 jugères = 7,560 hect., de terres arables, tombées dans le domaine public. Il était amodié par les censeurs Quelques années après les Gracques, nous le voyons partagé entre 84 fermiers détenteurs chacun de 360 jugères = 90 hect., tous étrangers au pays à l'exception d'un seul, qui est léontin, tous par conséquent fermiers de l'Etat, directement ou indirectement, romains, italiens, siciliens même. (De agro leont. v. Cic. de divin., I. 33,73. — In Verr., 3. 46,109, et sqq.) En Epire, en Illyrie, en Gaule, en Macédoine, les fermiers de l'Etat étaient nombreux, et faisaient d'excellentes affaires, comme le prouvent plusieurs plaidoyers de Cicéron (pro Font.) et les lettres à Atticus.

entier. Tantôt, ils les divisaient en sous-fermes qu'ils cédaient avec bénéfice à la petite exploitation. Tantôt ils faisaient valoir directement et par leurs agents. Tel prince de la finance possédait, dans toutes les provinces de la République, des domaines dont il connaissait à peine le nombre, qu'il n'avait sans doute jamais visités. Sa maison était un immense cabinet d'affaires, avec ses secrétaires, ses caissiers, ses employés de toutes sortes, ses comptables, ses intendants, ses messagers toujours par voies et par chemins pour centraliser à Rome les résultats.

D'autres soumissionnaient les dîmes et autres revenus des provinces. Dans le principe, la perception s'affermant très-souvent dans chaque localité ou district, les provinciaux riches et très-souvent les villes elles-mêmes, redevables de la dîme, en prenaient la ferme dans leurs ressorts respectifs, et réussissaient ainsi à tenir à l'écart les publicains et les spéculateurs si redoutés de la capitale. Les hommes de finance finirent par l'emporter. Des plébiscites exprès, notamment celui de C. Gracchus décidèrent que les recettes des provinces seraient données à bail aux entrepreneurs de Rome. C'était à Rome même, à la diligence et par l'entremise des censeurs, qu'avaient lieu toutes ces adjudications, sauf pour la première dîme de Sicile, laquelle s'affermait à Syracuse, conformément à la loi de Hiéron. Il en était ainsi pour tous les impôts ordinaires, de toute nature. De plus, le Sénat prescrivait-il à la Sicile, ou à l'Espagne, une réquisition supplémentaire, comme il arrivait à chaque instant? Les capitalistes étaient toujours prêts. Une compagnie fermière recevait de l'Etat la somme soumissionnée, et se chargeait de la

livraison. — On entrevoit à combien d'opérations donnait lieu la perception de l'impôt. Pour ne parler que de la Sicile, une compagnie y avait l'entreprise de la dîme ordinaire, *decumæ*. Puis venaient les percepteurs du blé acheté, *emptum*, qui n'étaient point nécessairement les mêmes ; puis ceux du blé estimé, *æstimatum*, qui pouvaient à leur tour former une compagnie distincte. Ils avaient chacun leurs agences, leurs inspecteurs, leurs commis, leurs aides (1). Puis venaient les entrepreneurs agricoles répandus partout. Puis les préposés aux douanes et aux péages, avec leurs esclaves, leurs affranchis, leurs receveurs installés à l'entrée de tous les ports. Il n'était pas si petit coin de l'Empire et de la clientèle, où ne pénétrât le publicain, et où ne s'étendissent ses opérations. De sorte que, quand on voit d'une part toute l'activité commerciale des Romains se résumer dans la collection des impôts et revenus de Rome, d'autre part la population urbaine demandant à l'annone son pain quotidien, on est amené à partager tout le peuple romain en deux classes : les uns, dans les provinces, faisaient rentrer l'impôt ; les autres, à Rome, le consommaient.

De bonne heure donc naquit l'industrie des hommes de finances. Peu de particuliers étaient en situation de se charger seuls de toutes ces grandes entreprises. Et l'Etat, de son côté, ne traitait qu'avec des gens sûrs et solvables. De là l'association des capitaux, et la forma-

(1) *Ea est enim ratio decumanorum, ut sine plurimis litteris confici non possit ; singula enim nomina aratorum et cum singulis pactiones decumanorum litteris persequi et conficere necesse est* (Cic. in Verr. 3. 47, 112). Que de détails ces quelques lignes de Cicéron font soupçonner !

tion de ces vastes sociétés anonymes, dans lesquelles Polybe dit déjà que de son temps il n'était pas un Romain sérieux qui ne fût intéressé.

Les plébéiens ne pouvaient pas, les patriciens ne voulaient pas, du moins ostensiblement, tremper les mains dans les adjudications. Restaient les chevaliers, qui furent en effet de tout temps les fermiers en titre de l'impôt et les agents ordinaires de toutes les grandes entreprises. Mais derrière eux, et à l'abri de leur nom, l'ordre noble faisait fructifier ses capitaux. Les Romains ne connaissant pas l'ingénieuse combinaison des assurances, y suppléaient en multipliant leurs placements à l'infini, risquaient peu à la fois, avaient des fonds partout. On a la preuve que les Cicéron, les Pompée, les Brutus étaient intéressés dans les principales compagnies fermières de leur temps.

Ces compagnies se constituaient, comme chez nous toutes les compagnies possibles. Un C. Curius, un Rabirius quelconque, un Balbus, ou un Cluvius de Pouzzoles annonçaient sur la place de Rome la formation d'une compagnie nouvelle. Le but était déterminé ; on connaissait les conditions — j'allais dire le *cahier des charges*. Il s'agissait soit du reçouvrement de l'impôt de Sylla, soit des dîmes d'Asie, des douanes du district de Rhodes ou de Sicile. Les actionnaires, avoués et secrets, se présentaient. Les fonds étaient souscrits, versés. Puis les membres actifs de l'opération, l'adjudication une fois obtenue, se mettaient en campagne avec leur personnel, et s'en allaient sur place exploiter l'affaire et lui faire rendre l'impossible. Ceux qui restaient à Rome n'étaient pas toujours les moins actifs ni les plus inutiles.

— Les chances de gains et les risques étaient communs. L'opération terminée, on liquidait. Mais c'était, en tout temps, et par tout le territoire de la République, un réseau serré d'entreprises en cours d'exécution, à tout état d'avancement; et la spéculation ne chômait jamais.

Aussi l'ordre équestre, *equites*, *equestris ordo*, en qui se concentrait à peu près exclusivement l'activité industrielle, commerciale et financière des Romains, acquit bientôt dans l'Etat cette importance considérable que donne partout aux particuliers et surtout aux classes la puissance irrésistible de l'argent. Quelle ne devint pas leur omnipotence dans le monde, le jour où Gracchus, pour faire pièce à l'ordre noble, les mit exclusivement en possession de la justice criminelle ? L'aristocratie de la noblesse dut compter avec l'aristocratie de l'argent! — Les chevaliers d'ailleurs avaient pour eux deux leviers irrésistibles : la puissance des capitaux, et la complicité des classes dirigeantes. Par le moyen de l'argent, ils tenaient à leur dévotion tout ce qui n'était pas indépendant par soi-même. Clientèle d'un nouveau genre, issue de la force des choses, et bien autrement efficace que l'autre ! De plus, comme ils étaient en compte courant avec toute la noblesse, qu'ils avaient ses fonds en dépôt pour les faire fructifier, ils trouvaient en eux des protecteurs d'autant plus actifs qu'ils étaient eux-mêmes intéressés.

Qu'arrivait-il ? Une fois dans leurs provinces, aux prises avec les difficultés du recouvrement, la protection des grands leur rendait tout facile, à l'encontre du contribuable. Cicéron lui-même ne manque aucune occasion de les recommander aux préteurs, aux pro-

consuls, et même à leurs officiers. Sa correspondance, non-seulement nous fournit à chaque page la preuve de l'intérêt qu'il leur porte, mais encore nous autorise, quelquefois explicitement, à conclure du particulier au général et à affirmer hardiment que les autres en faisaient autant, sinon pis. « Il a toujours été dévoué de cœur, dit-il, à l'ordre des publicains, il doit d'ailleurs de la gratitude aux services si nombreux que l'ordre équestre lui a rendus. Il aime tout particulièrement la compagnie bithynienne, et porte une affection spéciale à son directeur, *magister*, et principal actionnaire, P. Rupilius (1). » — On pense bien qu'un lieutenant ou un questeur du gouverneur de Bithynie, sollicité par un homme comme Cicéron, d'être favorable aux employés de la compagnie, ne résistait pas à la tentation de se concilier la faveur des hommes considérables dont elle se composait. Ce n'était d'ailleurs un secret pour personne que derrière la raison sociale de la compagnie se cachaient les Pompée, les Balbus et tous les puissants du jour.

Bref, les financiers connaissaient à merveille leurs pouvoirs. Surtout ils comprenaient que, grands et petits, un lien étroit de solidarité devait les réunir ; que la communauté d'intérêts devait engendrer l'entente et la concorde en face des dangers communs. Ils formaient tous entre eux un corps puissant, qui pesait à chaque instant sur la marche des affaires, sur la politique administrative, et jusque sur les délibérations du Sénat. Leur influence se fit même sentir plus d'une fois sur la souveraineté des comices eux-mêmes.

(1) Cic. ad fam. 13, 9, 2.

En cas de fâcheuse affaire, de démêlés avec les tribunaux criminels, qui trouvaient-ils dans la commission de justice chargée de les juger ? Des confidents, pour ne pas dire des complices, dont la voix ne pouvait manquer de leur être indulgente. Et même n'a-t-on pas vu, par une confusion monstrueuse, la commission perpétuelle des concussions, *quæstio perpetua repetundarum*, se recruter pendant quelque temps, soit en partie, soit même en totalité parmi les chevaliers ? — Dans les provinces, c'était bien pis. Les gouverneurs avaient mille moyens d'aider au recouvrement. Leur influence, leur intervention personnelle étaient d'un grand poids. Quand le chef suprême s'en mêlait, villes et particuliers étaient bien obligés de s'exécuter. Du reste il entrait, comme nous le verrons, dans les attributions des gouverneurs de surveiller et de favoriser la perception. Seulement, qu'il était difficile à un magistrat romain, dans les conditions que l'on sait, de ne dépasser pas la ligne idéale qui séparait l'intervention légitime de la pression exagérée et tyrannique ! Nous avons vu plus haut les créanciers de l'impôt, et autres, se faire décerner par les gouverneurs trop complaisants des légations libres, *legatio libera* ; et que, devant l'emploi de la force militaire, il n'y avait pas de ville si endettée, si appauvrie et ruinée qu'elle fût, qui pût résister à l'énergie de leurs revendications à main armée.

Le même Cicéron, qui ne cesse de recommander à ses amis les compagnies fermières, savait pourtant à quoi s'en tenir sur le compte des publicains. Il n'ignorait pas que ces traitants faméliques étaient, en province, un des plus graves obstacles qu'un gouverneur pût rencontrer.

« Les heurter de front, écrit-il à son frère Quintus, ce serait nous aliéner l'ordre à qui nous devons le plus, briser le lien qui l'attache à nous et, par nous, à la République. D'un autre côté, en lui concédant tout, nous ruinons complétement un peuple que nous sommes tenus de protéger. On peut juger, *par ce que souffrent nos propres citoyens*, de ce que les habitants des provinces ont à endurer de la part des fermiers publics; et les cris des Romains sur le sol de la patrie ne disent que trop ce que doit être le sort des alliés aux extrémités de l'Empire (1). »

Il y a, sur les publicains, un mot terrible de Tite-Live: « Partout où pénètre un publicain, il n'y a plus de droit public, il n'y a plus de liberté pour personne (2). »

Ce qui n'est pas moins certain, c'est que, avec la constitution fiscale des Romains, et les choses restant ce qu'elles étaient sous la République, les publicains étaient un mal nécessaire. On savait très-bien à Rome qu'ils commettaient d'innombrables iniquités, qu'ils ruinaient les provinces, et qu'ils tarissaient les sources de la richesse publique. Mais l'administration romaine ne pouvait ni se passer d'eux (3), ni les réformer, encore moins leur substituer un système moins défectueux. Ils avaient eu et conservaient leur raison d'être; ils connaissaient leur importance. Ils ne valaient du reste ni pis, ni mieux que tout ce qui les entourait. Personne n'avait le

(1) Cic. ad Q. fr.

(2) Tit.-Liv. XLV, 18. — Nam neque sine publicano locationes exerceri posse; et, ubi publicanus esset, ibi aut jus publicum vanum, aut libertatem sociis nullam esse. — Notons que cela était deja vrai, selon Tite-Live, en l'an 167.

(3) Tit.-Liv. XLV, 18.

droit de leur jeter la première pierre, pas plus que de les rendre responsables des misères présentes et des points noirs de l'avenir. De leur côté les provinciaux, qui poussaient non sans causes des cris de détresse, eussent été fort embarrassés, c'est un fait reconnu, de servir bon an mal an les contributions dues au fisc, sans le secours des fermiers. Cicéron assure que les Asiatiques auraient été incapables de solder l'impôt de Sylla, tout égal et fixe qu'il fût dans sa répartition, sans l'intervention et les avances des publicains (1). D'ailleurs il faut être juste envers tout le monde, même envers les publicains. Il est plus que douteux que les Grecs, fermiers généraux, eussent été plus accommodants envers leurs compatriotes, que les publicains romains (2). Autrement, aurait-on vu les Cauniens de Carie, et les insulaires rattachés par Sylla au ressort de Rhodes, s'adresser au Sénat pour obtenir la faveur de payer directement à Rome, au lieu de verser aux Rhodiens? Bien d'autres exemples corroborent ce fait isolé (3).

Trois points doivent ici attirer successivement notre attention : 1° l'adjudication des fermes; 2° la répartition des charges; 3° la perception proprement dite.

1° Adjudication des fermes.

Encore que les témoignages anciens n'abondent pas sur la procédure suivie sous la République pour l'adjudication

(1) Cic. ad Q. fr. I, 1, 11.
(2) Tit.-Liv. XLV, 18.
(3) Cic. ad Q. fr. I, 11, 33,

des impôts, il n'est pas impossible de s'en faire une idée satisfaisante. Les censeurs de Rome étaient les magistrats compétents pour louer les terres publiques, comme pour affermer les impôts. Le tout s'adjugeait avec publicité et concurrence, soit aux enchères, soit au rabais, suivant la nature des marchés, à des compagnies représentées par leur directeur, *magister*. Pour se rendre adjudicataire, on levait la main; d'où, selon une étymologie de Festus, le nom de *manceps*, donné au fermier principal. *Manceps dicitur qui quid a populo romano emit conducitve, quia manu sublata, significat se auctorem emptionis esse.* Le preneur devait fournir caution, et le répondant s'appelait *præs*: *qui idem præs dicitur, quia tam debet præstare populo, quam is pro quo præs factus est. — Præs est qui populo se obligat, interrogatusque a magistratu, si præs sit, ille respondet: præs.*

Les baux se faisaient pour la durée d'un lustre, ou cinq années.

Quant aux prix des baux, ils suivirent une progression constamment ascendante, proportionnelle à l'avilissement de l'argent à Rome, et à l'avidité des publicains. A chaque lustre, ils étaient soumis à la loi de l'offre et de la demande. On était arrivé expérimentalement à savoir, sur la place — nous allions dire à la Bourse de Rome, — ce que chaque ferme pouvait valoir. Mais tout dépendait des circonstances politiques et des dispositions des spéculateurs. Au dernier siècle de la République, il y avait preneur à tout prix. On savait qu'une fois en province on pourrait trafiquer, poursuivre, saisir, exécuter, prendre hypothèque; que tout était permis à l'encontre du contribuable; que les gouverneurs fermeraient les yeux, ou

prêteraient même leur concours. Dès lors pourquoi hésiter? — Les dîmes de Sicile furent adjugées, sous Verrès et sans doute sous bien d'autres, à des prix insensés (1). Or, comme les publicains naturellement s'arrangeaient toujours de façon à ne rien perdre, c'étaient les contribuables qui devaient payer les frais de l'agiotage et la folie des surenchères. Les publicains ne pourraient faire leurs affaires, au prix où ils prenaient les fermes, sans ruiner le provincial: mais qu'à cela ne tienne, ils le ruineraient! — Souvent les adjudications étaient illusoires et apparentes. Rien de plus facile en Sicile, où les dîmes étaient affermées par le préteur même, à Syracuse (2). La séance publique avait lieu pour la forme: tout était arrangé d'avance. Et malgré les offres des diverses compagnies représentées, les dîmes étaient concédées, non pas au plus fort enchérisseur, mais au plus gros pot-de-vin.

Quelquefois cependant, malgré toutes leurs ressources et tout leur art, les publicains avaient trop présumé du rendement, et les compagnies menaçaient de sombrer. Alors même tout n'était pas perdu. Les soumissionnaires venaient faire leurs doléances au Sénat, et remettaient leur cause en bonnes mains. Ils invoquaient l'entraînement auquel ils avaient cédé, l'exagération de leurs offres, la pauvreté de la province, une disette, une guerre, et concluaient par une demande en réduction, en délai de payement, ou même en résiliation du bail passé avec les censeurs. Le Sénat était compétent en pareille matière, et c'est à lui que les réclamations étaient soumises. Quand

(1) Cic. de frum. 16.
(2) Cic. de frum. 64.

Caton était là, les solliciteurs rencontraient une vive opposition (1). Mais les publicains étaient puissants, même dans le Sénat: ils y avaient des amis, des clients, des complices, dont la voix leur était acquise. Et puis, si les Catons du Sénat opposaient une fin de non-recevoir à de pareilles demandes, les Cicérons étaient là pour ridiculiser et persifler avec esprit ces stoïciens de l'administration, qui ne voulaient pas comprendre leur siècle et tenaient pour la fidélité aux engagements (2). L'ordre équestre était d'ailleurs le soutien principal de tout l'édifice social, politique et administratif de Rome: sans eux, tout s'arrêtait, était perdu. Il n'était donc pas prudent de se l'aliéner. Et puis enfin, il faut le reconnaître, s'ils étaient peu intéressants quand leur détresse avait pour cause leur acharnement à surenchérir, quelquefois aussi ils avaient à faire valoir de véritables cas de force majeure et de légitimes raisons. Ainsi le jour où le redoutable sultan de Pont, Mithridate, envahissant tout à coup l'Asie romaine, balayait devant lui tout ce qu'il y avait de Romains et d'Italiens, il est certain que les fermiers qui avaient soumissionné les impôts d'Orient eussent été ruinés, si le Sénat n'eût tenu compte de leur situation, cette fois fort intéressante (3). En pareil cas, réviser les baux n'était que justice. Car, si bien les publicains s'engageaient à verser une somme fixe dans le trésor, ils avaient compté à juste titre que l'Etat les placerait et les maintiendrait dans des conditions normales de recouvrement. Suivant les circonstances,

(1) Cic. pro Mur. 2, 3, 29, 61. — De Offic. 3, 22, 26.
(2) Cic. pro Mur. ibid.
(3) Cic. prov. coss. 5.

donc, et surtout suivant les influences dominantes, le Sénat ou accordait, ou repoussait les demandes, ou chargeait une commission spéciale de faire une enquête.

2° Répartition de l'impôt.

Rien de plus difficile, de plus délicat, même dans le pays le mieux organisé. soumis à un régime uniforme, que de trouver la vraie base de l'impôt. Les meilleurs systèmes, servis par l'administration la plus vigilante, laissent et laisseront toujours beaucoup à désirer. — Dans les provinces de la République romaine, la variété infinie des conditions, l'étendue des territoires, les vices mêmes du système, la part trop grande laissée à l'arbitraire, l'absence de contrôle sérieux et l'illusion de la responsabilité ajoutaient encore singulièrement aux difficultés ordinaires. L'établissement d'un cadastre, la recherche même d'une méthode moins défectueuse étaient impossibles, avec une administration pressée de jouir, et soucieuse de son unique intérêt. Rien de plus défectueux que les moyens empiriques par lesquels on y suppléait.

Le cens, bien fait, eût donné des résultats relativement satisfaisants. Ainsi, à Rome, le cens avait une importance capitale : opération d'un caractère à la fois civil, militaire, fiscal, politique. Chaque citoyen était tenu, sous des peines sévères, de fournir une déclaration portant sur son nom, son âge, le nom de sa femme, le nombre et le sexe de ses enfants, ses esclaves, et le chiffre de sa fortune mobilière et immobilière. L'administration romaine comprit de bonne heure que le cens

pouvait servir d'instrument fiscal. Il existait dans presque toutes les cités : on le prescrivit partout. En Sicile, la province modèle, il était fait tous les ans, par les soins des censeurs particuliers de chaque cité. Les censeurs, dit Cicéron (1), sont les magistrats que les Siciliens choisissent avec le plus grand soin : et cela se conçoit, puisque les tributs, qu'ils payent tous, se répartissent d'après le cens fait chaque année, et que les censeurs ont pleins pouvoirs pour estimer les revenus et déterminer la part à payer de chacun. Cette magistrature si importante était dévolue à l'élection.

Comme nous savons, à n'en pas douter, que les Romains n'entraient qu'avec répugnance dans les détails de la perception et qu'ils abandonnaient autant que possible aux circonscriptions imposées la fixation des quotités individuelles, nous pouvons tenir pour certain que, sur tout le territoire imposé, fonctionnait un système analogue à celui de la censure sicilienne. La base du travail, les procédés employés, les fonctionnaires pouvaient varier : la fonction et les résultats restaient sensiblement les mêmes. Les Juifs, par exemple, aux termes d'une ordonnance de César, devaient verser tous les deux ans le quart des ensemencements (2). Or, il n'est pas douteux qu'il y ait eu chez eux des registres dressés publiquement par leurs magistrats et où figurait l'état des ensemencements, soumis au contrôle du gouverneur général de la province de Syrie, dont la Judée dépendait, de ses lieutenants, et surtout des fermiers romains adjudicataires de cet impôt.

(1) Cic. in Verr., de frum.
(2) Jos. 4, 10, 6.

En Sicile, et probablement dans tous les pays à dîme, les laboureurs devaient déclarer tous les ans, au chef-lieu de leur district et par devant le magistrat compétent, la quantité de jugères ensemencées par eux, comme nous le fait voir le procès de Verrès (de frum).

L'importance des fonds, du matériel, du personnel libre et esclave, du cheptel, formaient autant de présomptions, sur lesquelles s'appuyaient les répartiteurs (1).

En Cilicie, on tenait compte des personnes, des baies de portes, *exactionem acerbissimam capitum atque ostiorum* (2).

Avec ces données, et d'autres, les magistrats particuliers des villes dressaient la liste des contribuables, et fixaient la cote afférente à chacun (3). Les publicains s'emparaient ensuite de ce travail et se chargeaient du reste, à moins que les cités n'eussent préféré traiter avec eux à forfait.

Mais de même que les meilleures lois, sans les mœurs, sont impuissantes, ainsi le criterium d'un système fiscal, c'est l'usage que l'on en fait. Tout imparfaites et approximatives que fussent ces bases de l'assiette et de la répartition de l'impôt, une pratique intelligente et honnête en eût sans doute tiré quelque chose. Aussi, c'est bien moins le système qui était défectueux, que la perception elle-même.

(1) App. pun., 135.
(2) Cic. ad fam. 3, 8, 3.
(3) Cic. ad Att. 5, 16.

3° Perception.

Il existe une différence capitale entre les impôts que nous autres Français, par exemple, nous payons à notre gouvernement, et ceux qui pesaient sur les provinces de la République romaine. Membres d'une grande association de citoyens égaux et libres, nous contribuons dans la mesure proportionnelle de nos moyens, jusqu'à concurrence des besoins de l'Etat, et l'Etat, aujourd'hui, c'est nous. La perception des impôts constitue chez nous un acte administratif. Sous la République romaine, tout au contraire, l'impôt prit d'abord et garda perpétuellement les caractères d'une charge imposée par des vainqueurs à des vaincus; quelque chose comme une contribution de guerre périodique, *stipendium perenne*, permanente, à perpétuité. Ce que nous payons, nous modernes, n'est en quelque sorte qu'une cotisation, et nous revient sous toutes les formes, sécurité intérieure et extérieure, facilités pour le commerce, les échanges, les communications, etc. L'impôt, chez nous, est à tout prendre, un placement hors ligne. Les provinces romaines, sous la République, donnaient tout et ne recevaient rien en retour, ou tout au moins n'avaient droit à rien : car les bienfaits gratuits sont les seuls méritoires ; et si les Romains protégeaient et administraient les provinces, c'était dans leur intérêt bien entendu de propriétaires et d'usufruitiers.

Tous les impôts dus à l'*ærarium* étaient perçus par des tiers. Entre l'Etat et ses débiteurs à quelque titre que ce soit, partout nous trouvons des intermédiaires, des

traitants, qui, naturellement, ne demandent qu'à s'enrichir aux dépens de l'un et des autres. Quand les grandes compagnies avaient obtenu l'adjudication d'une ferme, elles s'abattaient sur la province pour exploiter leur concession; ou, moyennant un bénéfice, *lucrum*, elles cédaient à leur tour à des sous-fermiers les détails et la grosse besogne de la perception. Les provinciaux avaient donc à satisfaire à la fois le trésor public d'abord, puis les fermiers, puis les sous-fermiers, sans compter les pots-de-vin prélevés par une foule d'intermédiaires.

La théorie des douanes et péages était la plus simple. Sur toutes les marchandises, entrant ou sortant, on prélevait un droit fixe de 1|20 *ad valorem*, sauf les exceptions dont il a été parlé plus haut. Les grandes agences, à cet effet, avaient à l'entrée de tous les ports de leur district douanier leurs préposés et receveurs, esclaves, affranchis, ou employés libres. Des livres étaient tenus très-exactement, qui pouvaient faire foi en justice (1). Les entrepreneurs principaux étaient d'ailleurs sur les lieux ; et, soit par eux-mêmes, soit par leurs agents, surveillaient tout. Là, ce semble, il n'y avait guère moyen de pratiquer l'exaction. Cependant on peut assurer que bien des fraudes étaient commises, et que le Romain exploitait le commerce et la navigation avec toute son âpreté nationale. Par exemple, comme la valeur de la marchandise servait de base au prélèvement, quoi de plus arbitraire que cette règle ? Quoi de plus facile à un publicain que d'enfler les chiffres et

(1) C'est avec les livres de douane du port de Syracuse que Cicéron a pu calculer très-exactement la valeur des exportations faites par Verrès.

d'exagérer la taxe ? En cas de contestation, la force ne leur manquait pas, et ils ne se gênaient point pour faire prévaloir leur estimation à main armée. La contrebande, les tentatives de dissimulations devaient être également l'objet de saisies très-lucratives ; le tonnage, un prétexte à chicane et à vexations.

Mais c'étaient surtout les dîmes, *decumæ*, et les impôts fixes, *pecuniæ vectigales*, qui fournissaient aux publicains l'occasion et la facilité de commettre tous les excès contre les personnes et toutes les rapines qu'on leur a si justement reprochés. Les contribuables, en fait, payaient énormément au delà du produit net entrant dans les caisses de l'Etat. Le bail des dîmes s'adjugeait, il est vrai, en raison du produit de la récolte (1), et d'après les probabilités calculées sur les déclarations d'ensemencements. Il semble donc que rien n'était plus simple que de venir chez le laboureur, les blés une fois rentrés, et de prélever une gerbe sur dix, ainsi que le disait la formule. Mais sous mille beaux prétextes, frais de perception à supporter naturellement par le laboureur, droits pour la visite et l'examen, droits pour le change, droits pour la cire (2), impôt du cinquantième, indemnités pour la paille qu'on laissait sur place, pour la conversion des denrées, et mille autres avanies sans doute, les publicains trouvaient moyen de percevoir le double et le triple de ce qui leur était dû, quelquefois encore au delà. Cicéron confesse (3) que les collecteurs avaient pris l'habitude de prélever un centième en sus,

(1) Cic. de frum., 43.
(2) Cic. de frum., 78.
(3) Cic. pro Rabir.

soi-disant pour couvrir les frais. Quelquefois ce droit allait jusqu'à trois cinquantièmes (1). On eût dit que les fermiers s'étaient fait adjuger, non les dîmes, mais les biens et les revenus des laboureurs. Evidemment, ils ne pouvaient en user ainsi qu'avec la tolérance de l'administration provinciale.

Cicéron, dans le procès de Verrès, et notamment dans le discours où il examine l'administration de l'accusé dans ses rapports avec les publicains, nous a transmis une multitude de faits fort instructifs, et de curieuses révélations. — En comparant l'état de déclaration des semailles et les dîmes perçues dans le canton d'Hybla, il a prouvé que, sous Verrès, il avait été enlevé à ces malheureux six fois plus de blé qu'ils n'en avaient semé (2).

Le territoire de Leontium contenait 30,000 jugères. D'après le calcul de Cicéron, chaque jugère prenait un médimne de semence, et en rendait 8 ou 10 au plus. Or, lorsque le fermier prenait la dîme pour 36,000 médimnes et trouvait moyen nonobstant de bénéficier en outre de 400,000 *modii*, on peut présumer ce qu'était la perception (3).

Quelquefois, par une aggravation de peine, le préteur, en affermant les dîmes, stipulait à chaque adjudication une indemnité pécuniaire, dont il lui revenait apparemment quelque chose.

Dans une localité de la Sicile, à Herbite, où la dîme était affermée 18,000 médimnes, on a vu les fermiers

(1) Cic. de frum., 49.
(2) Cic. in Verr. 3. 43, 102.
(3) Cic. in Verr. 3, 46, 109, sqq.

en tirer 37,000 (1). Sur un seul canton, celui d'Etna, dans une seule année, les fermiers retirèrent 300,000 *modii*, plus 50,000 sesterces de bénéfice (2).

Les villes rachetaient, autant que possible, les dîmes afférentes à leur district ; et alors même qu'elles avaient été affermées à des prix insensés, comme presque toujours, elles trouvaient encore intérêt à les reprendre des mains des concessionnaires, moyennant l'éternel pot-de-vin : tant étaient ruineux les abus de la perception ! Le fait se produisait à chaque instant et partout. C'étaient ces *pactiones*, dont parle Cicéron, et que favorisaient partout les gouverneurs, lorsqu'ils se souciaient des intérêts de leurs administrés. — Le misérable canton de Lipari (Sicile) s'estimait heureux quand, pour une somme de 3,000 sesterces, il pouvait racheter son bail montant à 600 médimnes (3). — Quand les dîmes des Thermitains étaient estimées 6,000 médimnes, ils trouvaient avantage à compter à l'adjudicataire 7,000 *modii*, et 2,000 sesterces pour qu'il ne mît point le pied dans leur ville, ni lui, ni sa bande (4). Les villes, rentrant ainsi en possession d'elles-mêmes, procédaient à la répartition entre chaque contribuable par le moyen des magistrats municipaux. C'est ce qu'on appelait rédimer ses tributs, *redemptio tributorum*.

Pour en imposer davantage aux cités et aux simples particuliers, nous avons vu les publicains employer un procédé qu'il faut ici rappeler pour mémoire, la *legatio*

(1) Cic. in Verr. 3. 32, 75.
(2) Cic. in Verr. 3, 46, 106.
(3) Cic. in Verr. 3, 37, 84 et 85.
(4) Cic. in Verr. 3, 42, 99.

libera. Devenus préfets, lieutenants par complaisance du gouverneur, escortés d'une troupe de cavaliers, ce qui était toujours d'un très-grand effet, ils rançonnaient bien plutôt le contribuable qu'ils ne l'exerçaient, plus semblables en effet à des bandits qu'à des collecteurs de deniers (1). Ils eussent vendu comme esclaves des villes, des populations entières plutôt que de perdre un sesterce ! — D'autres fois, les fermiers se faisaient accompagner chez l'habitant par les appariteurs du prétoire. Devant les menaces et l'emploi de la force, qui eût osé résister ?

Les gouverneurs, du reste, en accordant de ces *légations libres*, ne dépassaient peut-être pas leurs pouvoirs. Le Sénat lui-même ne les refusait pas (2) à des citoyens qui se trouvaient appelés en province, par un héritage à recueillir ou par tout autre motif. Ils ne partent pas, dit Cicéron, avec des pouvoirs bien étendus ni avec une très-grande autorité. Cependant leur arrivée est onéreuse aux alliés. Il était à coup sûr conforme à l'esprit de l'administration romaine d'accorder cette faveur aux publicains dans certains cas. Il était même du devoir des gouverneurs de les seconder, de les protéger, de favoriser leurs opérations, d'intimider même et d'exécuter au besoin les récalcitrants. Mais on abusait des moyens légaux. La loi et les règlements, équitables et protecteurs dans la lettre et dans l'esprit, dégénéraient dans l'usage et devenaient tyranniques, à l'application.

Qu'on se figure la compagnie sicilienne des dîmes. La moisson est arrivée. Les grains amassés restent sur place :

(1) Cic. ad Att. 5, 21, 10. — Ibid 6, 1, 5 sqq. — 6, 2, 7; 6. 3, 5.
(2) Cic. in leg. agr. 1.

défense expresse d'enlever un épi, avant que les décimateurs aient passé et que les parties soient tombées d'accord. La menace, la violence, les voies de fait sont mises en œuvre pour forcer la main au laboureur (1). Comme, d'après les règlements, il était prescrit de laisser les grains sur l'aire tant que la dîme n'était pas perçue, les publicains pouvaient toujours lasser le propriétaire, jusqu'à ce que l'approche des mauvais temps, la lassitude bien naturelle, et surtout le besoin de réaliser vinssent le forcer à transiger. Au besoin, pour vaincre les hésitations, paraissait un édit du gouverneur, prescrivant de transporter à bref délai toutes les dîmes au bord de la mer, dans les ports d'embarquement. Dès lors, que faire? Il fallait bien, en présence d'une injonction de gouverneurs qui voulaient être obéis, passer par les exigences des publicains. Donc les agents étaient partout, sillonnaient le pays en tout sens, surveillaient, menaçaient, transigeaient. Puis, blés, orges, menus grains, cires, miels, huiles, vins étaient enlevés en masse vers les greniers et les entrepôts des fermiers généraux, ou vers les flottes marchandes qui les attendaient pour les mener en Italie. Quelle activité! quel mouvement! que d'écritures, d'opérations de banque (2), d'affaires en souffrance, de procès, de saisies, d'exécutions! Les concessionnaires avaient sur les bras des masses énormes de blés, de produits de toutes sortes, provenant non-seulement de ce qu'ils avaient légitimement perçu, mais de leurs bénéfices et de leurs extorsions.

Et si Rome frappait une seconde, et même une troisième dîme, comme le prétexte s'en présentait à chaque

(1) Cic. de frum., 23.
(2) Cic. in Verr. 3, 47, 112,

instant, les laboureurs épuisés étaient obligés souvent d'acheter du blé aux fermiers eux-mêmes, pour satisfaire le fisc. Et voici ce qui se passait. Rome demandait à la Sicile un supplément de 800,000 *modii* de blé, soi-disant acheté, *emptum*. L'entreprise était affermée. Les adjudicataires de l'Etat touchaient d'abord sur l'*ærarium* la somme destinée à payer officiellement le blé aux Siciliens, et l'encaissaient. Puis, avec les réserves de leurs dépôts, toujours garnis, ils fournissaient à l'annone les 800,000 *modii*. Ils se retournaient ensuite vers le producteur, pour qui la seconde et la troisième dîme étaient aussi obligatoires que la première. Et comme ils avaient toujours à leur disposition et des blés et de l'argent, si le cours du blé était supérieur au chiffre d'estimation du Sénat, ils puisaient dans leurs greniers d'abondance ; s'il était inférieur, ils forçaient les laboureurs à leur en livrer. Et c'est là qu'ils les attendaient. Comme les premières opérations fiscales les avaient généralement épuisés, ils étaient en fin de compte obligés de s'adresser aux accapareurs qui le leur cédaient à bon prix : c'est-à-dire que le cultivateur, au lieu de recevoir de l'argent en échange de son blé, ne livrait rien, il est vrai, et pour cause, mais il payait encore une surtaxe.

Et puis, les prétextes à vexations ne manquaient jamais, on le voit d'ici. Les collecteurs pouvaient toujours trouver que les blés qu'on offrait étaient de mauvaise qualité. Ils exigeaient alors d'être payés en argent, et fournissaient à l'Etat sur leurs réserves. La ville d'Halèse était imposée environ à 60,000 *modii*, représentant la part qui lui afférait pour le blé *acheté*. Une fois au moins elle n'en fournit pas un grain. On rejeta son blé, on exigea de l'ar-

gent. Ainsi, dans ce cas intéressant, les publicains, qui devaient acheter du blé, n'en achetaient point, mais au contraire en vendaient. Les villes qui devaient toucher l'argent sorti de l'*ærarium*, en échange de leur blé, ne touchaient rien, et même payaient. Les publicains recevaient des deux mains (1). Ce brigandage en grand n'était sans doute possible qu'avec la connivence, ou tout au moins la complaisance des gouverneurs. Mais combien de fois les publicains ne furent-ils autre chose que les prête-nom des propréteurs et des proconsuls?

Quelquefois aussi, par une aggravation de charges à laquelle les provinciaux n'avaient aucun moyen de se soustraire, les publicains faisaient donner et les gouverneurs donnaient l'ordre aux contribuables de livrer leurs dîmes à des endroits éloignés, d'un accès difficile. Il fallait exécuter ces transports, ou composer, c'est-à-dire payer.

A la rigueur, la dîme était due sur tous les produits du sol, même sur les pailles. Les publicains n'en avaient que faire, sans doute; mais ce serait mal les connaître que de croire qu'ils la laissaient à titre gracieux et sans indemnité.

Mais c'est surtout par le contentieux que les traitants réalisaient les plus gros bénéfices. Quand les années étaient bonnes, le producteur avait des chances de s'en tirer. Mais vienne un revers, une mauvaise récolte, une maladie sur les esclaves, une épizootie, alors commençaient pour le débiteur des embarras dont il ne sortait plus: tout était perdu sans retour.

(1) Cic. in Verr. 3, 73, 170, 171.

On sait combien les Romains, chez eux, étaient intraitables au regard du Romain débiteur non solvable. L'usure fut de tout temps la passion dominante à Rome. On connaît les dispositions de la loi des Douze-Tables, et la servitude des *nexi*. L'abolition des dettes fut vingt fois le prétexte de séditions terribles. Catilina la promettait encore à ses affidés. — Qu'on juge alors de la position où l'insolvabilité mettait le contribuable, provincial, étranger, vis-à-vis du publicain. Du moment que le débiteur provincial, ville ou particulier, ne pouvait payer en temps voulu, la créance publique contre lui était vendue, pour ce qu'elle valait, à de véritables entrepreneurs de liquidation (1). Et malheur à ceux qui tombaient entre leurs mains rapaces! Pour gagner du temps, ils empruntaient à des taux plus qu'usuraires. Quand on voit, par exemple, Brutus, l'honnête et pur stoïcien, prêter à 48 0/0, c'est-à dire à 36 0/0 de plus que le taux légal, on est sur la voie pour trouver ce que faisaient les autres. Naturellement, quand arrivait la nouvelle échéance, les malheureux étaient encore beaucoup plus insolvables qu'auparavant. Alors venaient les saisies, les ventes forcées, les contraintes judiciaires, et tous les moyens violents dont la loi romaine armait le créancier. On vendait bestiaux, charrues, instruments de culture, meubles et immeubles, tout. On vendait même la personne du débiteur, sa femme et ses enfants, quand ils n'avaient point pris la fuite. Nous avons vu que le royaume-client de Bithynie, au temps de Marius, était déjà dépeuplé d'hommes valides par le fait des publi-

(1) *Venditio tributorum*, Cic. ad fam. 3. 8, 5. — *Onus omnium venditas*; ad Attic. 5. 16.

cains, et qu'en Sicile, à la même époque, plus de 800 hommes nés libres étaient réduits en esclavage.

Toutes ces énormités sautent aux yeux. Combien de turpitudes plus discrètes les écrits de Cicéron, et des autres, ne nous révèlent-ils pas ? Tel préteur ordonnait par édit que, toutes les fois qu'un décimateur aurait déclaré ce qu'il croirait lui appartenir, le magistrat local contraindrait le laboureur à le lui livrer d'abord, sauf à faire ensuite valoir ses droits. « Pour toutes les autres impositions de l'Asie, dit Cicéron, de la Macédoine, de l'Espagne, de la Gaule, de l'Afrique, de la Sardaigne, et même de plusieurs cantons de l'Italie, qui sont sujets au tribut, *vectigalia*, le fermier public poursuit et prend hypothèque ; mais il ne commence pas par prendre, par se faire envoyer en possession, sauf à restituer si un jugement ultérieur l'ordonnait. » — Cicéron le dit, mais comme il a ici un intérêt visible à présenter son accusé comme un monstre singulier, unique dans son genre, nous sommes malheureusement autorisés à croire qu'il avait au contraire, surtout à cette époque, bien des imitateurs. La ruse, en effet, était ingénieuse : de cette façon, le cultivateur, qui avait été contraint par son propre magistrat à payer d'abord, perdait en justice l'avantage de relever de la juridiction locale ; il ne pouvait plus se pourvoir, contre un Romain, qu'auprès du tribunal du gouverneur, c'est-à-dire auprès de juges corrompus, vendus, de qui il ne pouvait attendre que bien rarement un équitable arrêt. — Or, quel est le décimateur romain qui, se voyant autorisé à prendre préalablement chez le cultivateur tout ce qui lui plaisait, se contentait de ce qui lui était dû ?

Une surveillance sérieuse, un contrôle effectif de la part des gouverneurs eussent pu circonscrire le mal dans une certaine mesure, mais jamais l'empêcher absolument. Pour comble d'infortune, bien peu, surtout vers les derniers temps de la République, considéraient leur province comme autre chose qu'une proie qui leur était abandonnée pour s'enrichir en deux ou trois ans. On a voulu voir dans Verrès un phénomène, un monstre, une exception. La vérité est qu'il a eu le désavantage d'opérer sur un théâtre plus en vue, la maladresse de ne pas tout à fait assez se gêner, et surtout la malchance de tomber dans un accusateur comme Cicéron, avocat de premier ordre, avide de débuter dans la carrière politique par un succès éclatant au barreau. Mais que Cæcilius l'ait d'abord emporté sur Cicéron et conquis la préférence pour accuser Verrès, Verrès était acquitté sans aucun doute, malgré les charges les plus accablantes, et rentrait dans la foule des concussionnaires impunis. Sa mémoire ne nous arrivait pas flétrie. Il n'a fait ni pis, ni mieux que bien d'autres. Salluste est un bien autre scélérat que lui. Les meilleurs gouverneurs laissaient faire autour d'eux. Beaucoup étaient de connivence avec les publicains, autorisant toutes leurs violences, toutes leurs iniquités, tous leurs vols, en gens qui y trouvaient leur compte. Cicéron a écrit quelques belles pages (1) sur les devoirs des gouverneurs de province, sans doute pour se consoler par la théorie des turpitudes de la réalité : absolument comme, voulant détourner sa vue des horreurs politiques du siècle, il cherchait dans l'idéal la

(1) Cic. ad Q. fratr.

meilleure forme de gouvernement. On peut même admettre, que dans son proconsulat de Cilicie, Cicéron conforma sa conduite à ses belles maximes. Mais les autres autour de lui étaient en général, du plus au moins, sinon par eux-mêmes, du moins par le mal qu'ils n'empêchaient point, non pas les administrateurs, mais les fléaux de leur province. Les témoignages des écrivains romains l'attestent, et les résultats le confirment avec une éloquence frappante : *Lugent omnes provinciæ ; queruntur omnes liberi populi; regna denique jam omnia de nostris cupiditatibus expostulant !* (1)

Les malheureux provinciaux étaient sans défense à l'encontre des publicains. Leurs magistrats particuliers n'étaient pas compétents, ou du moins presque jamais, pour connaître des affaires où un Romain était en cause. Il y avait, il est vrai, le prétoire du gouverneur. Il est même hors de doute que bon nombre prenaient leur rôle au sérieux, parcouraient leur province, séjournaient dans les principales villes, tenaient des assises, écoutaient les plaintes des uns et des autres, et rendaient la justice, ou du moins quelque chose qui s'en rapprochait. Mais combien aussi s'occupaient de tout autre chose ! D'ailleurs le magistrat le mieux intentionné eût été absolument insuffisant à réprimer les agissements des publicains et des traitants de toute sorte. Les gouvernements étaient trop étendus. Les gouverneurs y restaient trop peu de temps. Les publicains étaient trop puissants dans l'Etat, et trop unis entre eux. Les proconsuls étaient obligés de recourir à des édits, qu'il était toujours facile d'enfreindre ; de

(2) Cic. in Verr., de frum. 89.

déléguer une partie de leur autorité à des lieutenants, qui n'avaient qu'une responsabilité relative. Comment un seul homme, si éclairé, si administrateur qu'on le suppose, arrivant dans un pays dont il ignorait souvent même la géographie, pouvait-il gouverner efficacement une province telle que la Syrie, par exemple, qui s'étendait du Taurus à l'Egypte et au grand désert ? Les publicains avaient donc beau jeu !

Restait le recours à Rome ; restaient les patrons et le patronat provincial dont nous avons parlé, et les consuls, et le Sénat, et les lois, et les tribus. Il faut reconnaître que le Sénat faisait en général bon accueil aux plaintes des provinciaux. Mais en réalité cette ressource était à peu près illusoire. D'abord les simples particuliers ne pouvaient évidemment songer à ces sortes de réclamations. Les plaintes collectives, seules, pouvaient se produire. De plus, quand une province avait été ruinée par les exactions des publicains, on punissait quelquefois les coupables : mais rendait-on aux victimes ce qu'elles avaient perdu ? Une vengeance stérile, fort problématique et surtout fort coûteuse, était tout ce qu'on pouvait espérer. Et puis, ce n'était pas une petite affaire de porter une plainte jusqu'à Rome ! Une pareille instance supposait l'accord et le concours de tous les intéressés : or, un gouverneur eût toléré difficilement ces va-et-vient de ville à ville, ces échanges de communications. Il n'y avait rien dont les gouverneurs prissent plus ombrage. Il fallait ensuite réunir beaucoup d'argent pour couvrir les frais de voyage, de séjour à Rome, sans compter les nombreux cadeaux indispensables pour trouver dans cette « ville vénale » des patrons, des avocats, et même

des juges ! Qu'on joigne à cela l'indifférence et la timidité des uns, la complicité intéressée et la trahison des autres, les faux témoins, les contre-enquêtes, et tous les moyens dont les gouverneurs et les publicains avaient les mains pleines. Et puis les provinciaux étaient déjà suffisamment ruinés. Ils ne pouvaient prétendre à une restitution : ils en eussent été pour leurs frais. Or,

Durum est, post omnia, perdere naulum ! (Juv.)

Il ne faut pas oublier non plus que, de C. Gracchus à Sylla, l'ordre équestre fut généralement en possession des tribunaux. Or les chevaliers, étant tous adonnés à l'industrie si lucrative de la collection des revenus du peuple romain, violaient la loi, se jugeaient eux-mêmes et s'absolvaient tout ensemble, en cas de poursuites judiciaires. Jamais on n'a vu nulle part une violation plus révoltante de toutes les formes de la justice, des garanties les plus élémentaires du droit. Les gouverneurs tremblaient eux-mêmes devant cette redoutable machine judiciaire. Pour s'assurer d'avance contre ces terribles tribunaux, où siégeaient les chevaliers, ils étaient pleins de déférence pour les publicains, et achetaient par toutes sortes de complaisances leur propre sécurité. Ils comblaient d'égards jusqu'aux plus modestes employés des fermes. Dès qu'un chevalier romain daignait se présenter dans une province, ils étaient à sa discrétion, car autant on se trouvait bien d'en avoir usé de la sorte, autant on avait à se repentir d'avoir contrecarré les intérêts ou même les désirs de l'ordre équestre. C'était alors, dit Cicéron (1), une règle tacitement admise, consacrée,

(1) Cic. in Verr. de frum., 41.

parmi tous les membres de cet ordre, que celui qui avait jugé un seul chevalier romain digne d'essuyer un affront, devait se heurter à l'ordre entier et essuyer une disgrâce semblable.

Eloigner le publicain, à quelque prix que ce soit, telle était donc, chez les sujets, la grande préoccupation. Nous avons déjà vu que les villes, pour y réussir, s'imposaient les plus grands sacrifices, et soumissionnaient elles-mêmes leurs impôts; que leur représentant avait ordre de pousser l'enchère jusqu'aux limites du possible, et que, alors même qu'elles avaient cru ne pas pouvoir aller plus loin, elles trouvaient encore souvent leur avantage à se racheter des publicains, moyennant un bénéfice qu'elles leur concédaient, *lucrum*. Les gouverneurs, dans l'intérêt de tout le monde, ne pouvaient mieux faire que de favoriser partout ces arrangements, *pactiones*. Moyennant une somme ferme que les villes s'engageaient à verser, les villes obtenaient de ne point voir les publicains. C'était une façon d'abonnement où l'exigence directe, autorisée par la loi, était supprimée, et par laquelle les débiteurs du fisc trouvaient moyen de se libérer en échappant aux inconvénients du recouvrement par les fermiers. Ces traités à forfait, à quelque prix qu'ils s'élevassent, étaient avantageux aux cités (1). Il y aura, écrit Cicéron, dans ma province justice pour tous, d'autant plus que des traités ont été conclus presque partout (2).

Les conséquences de ce vicieux système, de ces procédés fiscaux, de cet état de choses, finirent par être

(1) Cic. ad Q. fratr. — Ad fam. 209.
(2) Cic. ad Attic., 206.

désastreuses, pour les vainqueurs, non moins que pour les vaincus. A transformer son hégémonie politique en un droit de jouissance, à confier aux provinces la charge de subvenir à ses besoins, à ses plaisirs, à ses passions et à ses vices, on sait ce que Rome gagna, au point de vue moral, économique, social, politique. Quant à la province, elle finit par se lasser de ce gouvernement de l'oligarchie romaine, qui ne tondait pas, mais écorchait les gouvernés. Les souffrances remontent loin. Déjà Caton l'Aucien, Scipion Emilien, tous les bons esprits avaient compris que, nonobstant les apparences, l'Etat romain marchait fatalement vers sa ruine. L'effet des premières conquêtes hors de l'Italie fut de tarir les sources jadis si abondantes de la production italienne. Le cultivateur romain ne pouvait lutter, — bientôt il ne le voulut plus, contre ces masses énormes de blés jetées de toutes parts sur les marchés de l'Italie. A côté de l'aristocratie de la finance, qui tenait à ferme les revenus du monde entier, se voyait l'extrême misère, à Rome comme dans les provinces. Les laboureurs essayèrent d'abord si, en redoublant de courage, ils se tireraient d'affaire. Le jour où il leur fut démontré que le travail ne pouvait plus être rémunérateur, que les publicains leur prenaient plus qu'ils ne pouvaient produire, ils cessèrent de prendre une peine inutile. En Epire, en Macédoine, en Asie, le capitaliste romain avait évincé le propriétaire indigène, et exploitait à son profit, par le moyen de ses régisseurs, les terres saisies ou achetées à vil prix. Les petits propriétaires ruraux de l'Illyrique, de l'Asie, de l'Egypte, au temps de Varron, n'étaient plus que les esclaves pour dettes de leurs créanciers romains, ou

n'existaient plus. On voyait se généraliser hors de l'Italie l'ancienne servitude des *nexi*. La grande propriété, *latifundia*, se constituait partout aux dépens de la petite culture, et devait produire naturellement les mêmes effets qu'en Italie. En Sicile, malgré la fertilité du sol et la facilité de la culture, la spéculation sur les dîmes était devenue telle, que les laboureurs, découragés, ou bien désertaient les campagnes, ou bien cessaient d'ensemencer des terres, dont les produits seraient dévorés en totalité par les exigences du fisc et la rapacité des publicains. La misère était partout au comble. Le mal dont le monde romain dépérissait à la fin du règne des optimates, était bien moins politique qu'économique. Quelque régime qui triomphât de l'anarchie romaine, les provinces, le monde, Rome elle-même ne pouvaient qu'y gagner.

CHAPITRE V

Les Gouverneurs

En reculant tous les ans aux dépens de ses voisins les frontières de son Empire, Rome assumait une lourde tâche, celle de pourvoir à l'administration des territoires conquis et de remplacer partout les anciennes autorités auxquelles elle s'était substituée. Il ne suffisait point, en effet, d'écraser un peuple par les armes, de lui imposer un traité, de régler sa situation et ses rapports avec la cité maîtresse, d'octroyer les chartes locales, de fixer la quotité de l'impôt à servir. Encore que Rome eût pour maxime de respecter les statuts et les constitutions en vigueur, partout où ils fonctionnaient sans danger pour elle; bien que la pratique constante du Sénat et des hommes d'Etat romains ait été de ne toucher aux institutions existantes qu'autant que l'exigeait l'intérêt supé-

rieur de Rome, il restait encore une tâche immense à remplir, et Rome éprouva constamment qu'il était bien moins difficile de conquérir une province que de la conserver. Du jour où le peuple romain se fit franchement conquérant, du jour où il révéla au monde l'intention de le soumettre à son hégémonie et de l'exploiter comme sa chose, il est certain qu'il prenait un rôle redoutable pour lui non moins que pour les vaincus. Ce n'est pas ici le lieu d'examiner s'il fut à la hauteur de son entreprise, ni si l'hégémonie de Rome fut plus fatale aux gouvernants ou aux gouvernés. Ce qui frappe, même à première vue, c'est que la politique de conquête imposait à la cité conquérante des obligations et des difficultés auxquelles eût à peine suffi la sagesse tant vantée des ancêtres. Le règlement d'état des provinces, leur répartition entre les fonctionnaires disponibles, la fixation des contingents et armements, la solution de toutes les questions que soulevait l'administration des territoires de la République, la surveillance actuelle et le contrôle fiscal constituaient chaque année une des occupations les plus sérieuses du Sénat, du peuple, des magistrats en fonctions.

Ainsi les honneurs, à Rome, devinrent de moins en moins des sinécures. Après des prétures, après des consulats souvent fort laborieux, les magistrats restaient de fait en activité et, sous le titre de propréteurs et de proconsuls, étaient délégués dans des provinces éloignées, rarement tranquilles, très-étendues, où la besogne, les difficultés, les périls ne manquaient pas.

Veut-on une idée de l'importance de ces fonctions ? Qu'on se figure les Espagnes, par exemple, avec leurs

gouverneurs, ordinairement au nombre de deux, chargés de tout prévoir, de tout expédier, de suffire à tout d'un bout à l'autre de la péninsule, de mener de front la guerre, la justice, l'administration, dans un pays où tout absolument était à créer. La Sicile, quoique moins étendue et mieux organisée, ne laissait pas d'être un département très-absorbant, à cause de sa constitution particulière, de l'assiette et de la répartition de l'impôt, du nombre considérable de citoyens romains et d'Italiens qui y résidaient. Et la Macédoine, avec tous les peuples civilisés et barbares, Grecs, Illyriens, Thraces, etc., qui en dépendaient? Qu'on se représente également l'immense province de Syrie, s'étendant du Taurus à l'Egypte et aux déserts de l'Arabie, avec ses populations hétérogènes, ses principicules de toute appellation, plus ou moins indépendants, les uns chargés d'impôts, les autres exempts ou favorisés, où se rencontraient pêle-mêle Grecs, Juifs, Arabes, Phéniciens, Egyptiens, races toujours vaincues, jamais soumises, épiant sans cesse l'occasion; sans compter les Parthes toujours prêts à violer la frontière. Pour n'être pas trop inférieur à une pareille tâche, il eût fallu être à la fois diplomate, administrateur, général ; être initié à la connaissance du droit quiritaire, connaître à fond le droit provincial, posséder tous les traités, plébiscites, sénatus-consultes, édits provinciaux qui régissaient les princes, les Etats secondaires, les cités.

L'administration des territoires provinciaux fut de tout temps, à Rome, le principal souci des assemblées politiques, comme des magistrats. Garder ces immenses possessions, les exploiter au mieux des intérêts romains,

telle est la grande préoccupation des hommes d'Etat au pouvoir, consuls, préteurs, tribuns de la plèbe, ainsi que des comices et du Sénat. Divisés sur tout le reste, engagés dans une lutte sociale où il faut qu'un des deux adversaires succombe et disparaisse, démocrates et optimates s'entendent à merveille, sinon sur les moyens, du moins sur le but, qui est d'exploiter les provinciaux. L'ordre noble voudrait avoir le monopole de l'exploitation, l'honneur et les profits. D'un autre côté, si Catilina et les démagogues se plaignent que les rois, les tétrarques, les nations payent tribut et sont épuisés, c'est uniquement parce que, selon eux, les revenus de l'Etat vont tous dans la main des nobles. Ce qu'ils demandent, c'est leur part. *Res publica in paucorum jus atque ditionem concessit : semper illis reges, tetrarchæ vectigales esse; populi, nationes stipendia pendere. Repulsas nobis reliquere, pericula, judicia, egestatem* (1).

Essayons d'esquisser le mécanisme de l'administration des provinces; et voyons la part de droit et de juridiction, comme de responsabilité, qui revenait au Sénat, au peuple, et à leurs mandataires délégués, les propréteurs et les proconsuls.

I

DE LA RÉPARTITION DES PROVINCES

Tant que Rome n'eut en Italie qu'un modeste terri-

(1) Sall. Catil., 20.

toire, les magistrats ordinaires purent faire face aux exigences du service.

De bonne heure toutefois leur insuffisance fut constatée, et on fut obligé de recourir à l'expédient du proconsulat et de la prorogation. Rome guerroyait encore contre les Eques, à quelques milles de la Ville (462), lorsque la nécessité fit éclore l'idée de donner aux consuls un auxiliaire. T. Quinctius reçut en qualité de proconsul un commandement, avec ordre de les appuyer.

C'est la première fois que le nom et la chose apparaissent dans Tite-Live, et probablement aussi dans l'histoire romaine (1). Il ne s'agit là encore que du proconsulat extraordinaire. Mais l'idée était trop heureuse et trop naturelle pour ne pas se généraliser sous une forme régulière et pour ainsi dire constitutionnelle. Aussi, à mesure que les besoins de la guerre, la multiplicité et la simultanéité des expéditions militaires l'exigèrent, il parut tout naturel, pour assurer les besoins du service des provinces, de s'adresser aux anciens consuls. Tout en effet les désignait : ils avaient fait leurs preuves ; ils possédaient la pratique et la suite des affaires. C'est ainsi qu'à l'expiration de leur année de charge, ils se trouvaient à la disposition du Sénat et du peuple, et que, suivant les besoins et les circonstances, ils recevaient des commandements, *provinciæ*, à titre de suppléants ou auxiliaires des consuls, ou de proconsuls. Telle est l'origine du proconsulat et de la propréture (2).

On arrivait également au proconsulat par une autre voie, la prorogation. C'est le consul Publilius

(1) Tit.-Liv. III, 4.
(2) Tit.-Liv. VIII, 23, 26. — IX, 42. — X, 16.

Philo (323), qui eut l'honneur d'inaugurer ce système. Il assiégeait Palepolis (près Naples). L'opération allait bien. Mais le jour des comices approchait, et le rappel du général pouvait compromettre le succès de l'entreprise. Le Sénat tomba d'accord avec les tribuns pour proposer au peuple de laisser à Publilius, à l'expiration de son consulat, le commandement en place du consul de l'année, à qui il revenait de droit, et cela jusqu'à ce que la guerre fût terminée. Nous avons ici le proconsulat avec prorogation. Duo singularia, dit Tite-Live, hæc ei viro primum contigere, prorogatio imperii, *non ante in ullo facta* et acto honore triumphus (1).

Dès lors Rome peut être sans inquiétude. Elle possède le moyen, les hommes surtout ne lui manquant pas, de faire face à toutes les éventualités. Bien lui en prit, durant la longue et terrible guerre du Samnium, et surtout durant la première guerre punique, où la ressource des préteurs supplémentaires n'existait pas encore.

Dès le début de la seconde guerre punique, si meurtrière pour les généraux, on alla plus loin. Le jeune P. Scipion, qui n'avait été encore qu'édile, fut, malgré ses 24 ans, dispensé du consulat, investi d'emblée du pouvoir proconsulaire, et envoyé au poste le plus périlleux, en Espagne, où son père et son oncle venaient de succomber (2).

La même chose avait eu lieu pour Marcellus, quelque cinq ans auparavant (216) ; Marcellus sortait de sa préture (3).

(1) Tit.-Liv. VIII, 26.
(2) Tit.-Liv. XXVI, 18.
(3) Tit.-Liv. XXIII, 30.

Par la suite, l'exception devint en quelque sorte la règle. Dans la langue administrative des Romains, il ne fut plus nécessaire d'avoir exercé la préture, pour être propréteur (1). — Celui des lieutenants à qui le général, pendant son absence, laissait le commandement de l'armée portait aussi le titre de propréteur (2).

Toutefois, c'était toujours plus ou moins vivre d'expédients, et le besoin d'un mécanisme définitif, ou au moins plus complet, pour assurer les services publics, se faisait de plus en plus sentir. Malgré la répugnance des hommes d'Etat romains à modifier la constitution, en présence de l'accroissement de l'Empire, et comme conséquence de l'organisation des provinces espagnoles (197), il fallut bien se résigner à mettre le nombre des fonctionnaires en rapport avec les besoins du service. Quatre préteurs étaient déjà nommés tous les ans ; mais la juridiction de la ville et celle des étrangers en absorbaient ordinairement deux ; et deux seulement restaient disponibles. Leur nombre est porté à six pour la première fois en 198 (3). Une fois exceptionnellement, en 179, on crut pouvoir n'en nommer que quatre (loi *Bœbia*) ; mais on revint aussitôt au chiffre normal.

Dès lors, pour faire face à l'administration de l'Italie, à la guerre, aux expéditions et aux occupations militaires, à la juridiction de la ville, et enfin à l'administration des provinces, on a les deux consuls de l'année d'abord, six préteurs, dont quatre au moins sont toujours disponibles, plus tous les magistrats sortant, ou sortis précédem-

(1) Cic., Phil. V, 16, 43. — Suét., Aug., 10. — Sall., Cat., 19.
(2) Sal., Jug. 36, 103.
(3) Tit.-Liv. XXXII, 27.

ment, du consulat et de la préture, et qui sont toujours à la disposition du gouvernement. Il n'est plus besoin de recourir aux proconsulats extraordinaires, pas plus qu'à la prorogation, sauf les cas graves, où de hautes raisons de stratégie ou de politique le réclamaient.

C'est surtout à dater de la réorganisation syllanienne, qu'on voit fonctionner régulièrement les magistratures, avec leur ordre double de compétence. Dans la première année de leur charge, les deux consuls exercent le pouvoir exécutif en Italie, tandis que les huit préteurs se consacrent aux diverses branches de la justice, civile et criminelle (1). Dans celle qui suit, les mêmes dix magistrats, à titre de proconsuls ou de propréteurs, sont chargés de gouverner les diverses provinces. Ce nombre même n'était pas toujours suffisant, auquel cas on avait toujours la ressource de la prorogation.

Enfin César, dictateur, porta le nombre des préteurs à seize, dont la moitié étaient désignés par lui. — Tels étaient, sous la République romaine, les magistrats parmi lesquels se recrutaient le personnel de la haute administration provinciale.

1° Provinces prétoriennes, provinces consulaires.

Le besoin de classification a fait diviser les provinces romaines en prétoriennes et en consulaires. Il faut s'en-

(1) Il s'agit ici des questions perpétuelles, *quæstiones perpetuæ*, dont la première, *de pecuniis repetundis*, date de 149, et a pour auteur Calpurnius Piso. Puis vint la *lex Maria, de ambitu*, contre les brigues, 119. Dans la même année, *quæstio peculatus*, contre le détournement des deniers publics, sacrés ou religieux. En 112, *lex Apuleia*,

tendre ; et, sous la République, cette distinction ne vaut que par rapport aux personnes. Une province était prétorienne, quand elle avait à sa tête un ancien préteur ; consulaire, quand le gouverneur était un ancien consul. Mais aucune n'avait nécessairement toujours, ni un consul, ni un préteur. Tout dépendait des circonstances et du règlement d'état des provinces, arrêté chaque année pour l'année suivante. La Sardaigne, par exemple, recevait ordinairement un préteur. Un jour elle parut menaçante : on l'éleva immédiatement au rang des provinces consulaires. C. Marcellus, qui siégeait dans la commission des concussions lors de l'affaire Verrès, avait gouverné en qualité de proconsul cette même province de Sicile, où Verrès n'avait exercé que la préture (1). Il y eut toujours à cet égard un usage, et non une règle, qui était de confier à des consulaires les grandes provinces, comme la Macédoine, ou celles qui étaient plus exposées aux invasions du dehors et aux complications intérieures, telles que la Cilicie, la Syrie, à cause du voisinage des Parthes. Les préteurs, au contraire, étaient réservés pour celles de moindre étendue, plus tranquilles, plus voisines de Rome, et où la juridiction promettait d'être plus particulièrement administrative.

2° Règlement d'état des provinces.

Rien de plus romain que la façon dont se faisait, sous

de majestate, pour punir tous les attentats contre la souveraineté populaire. Même année, loi *Luctatia, de vi*. En 95, *Licinia Mucia, de civitate*. En 89, loi *Fabia, de plagio*. Sylla soumit aux questions perpétuelles les crimes commis contre les particuliers, tels que les faux, les meurtres.

(1) Cic. de frum. 91.

le gouvernement du Sénat, le règlement d'état des provinces. Pendant longtemps, ce fut dans l'année même de l'entrée en charge, et peu après, que les dispositions étaient prises pour le classement des différents magistrats dans les gouvernements à pourvoir (1). Nous voyons, dans Tite-Live, les consuls toujours empressés de saisir le Sénat et de provoquer la délibération. Mais les candidats destinés à aller exercer loin de Rome des commandements difficiles, périlleux, pouvant durer plusieurs années, n'étaient jamais prévenus trop tôt. Aussi plus tard on avança encore ce travail de réglementation. Au temps de Cicéron, les provinces consulaires étaient données aux consuls désignés pour l'année suivante, avant la tenue des comices, qui se se faisait alors au mois de sextilis. Ils ne devaient donc aller les occuper que dix-sept mois plus tard, après leur sortie de charge. Quant aux préteurs, ils étaient alors fixés sur leur destination, avant le 1er mars de l'année de préture active. Presque toujours le règlement d'état de toutes les provinces, prétoriennes et consulaires, se faisait en même temps. Les candidats pouvaient tomber d'accord plus ou moins vite sur le partage. Mais la question politique, militaire, administrative, était tranchée par le Sénat dans un travail d'ensemble. On le voit à chaque instant, dans Tite-Live, qui ne manque jamais d'enregistrer les procès-verbaux de ces délibérations du Sénat.

Malgré les différences que présente la pratique et les modifications apportées par le temps et les circonstances,

(1) Tit.-Liv. XXX, 41 — XXX, 27 — XXXIII, 43.

à travers les coups d'Etat, les manœuvres des partis, l'arbitraire et la violence des maîtres du jour, on voit se dégager, nonobstant, la théorie vraie de la politique romaine, en matière de répartition des provinces. L'initiative de toute l'opération appartenait aux consuls, qui convoquaient le Sénat et le saisissaient régulièrement de la question en la faisant figurer à l'ordre du jour. C'était même une de leurs premières occupations, aussitôt leur entrée en charge (1). Alors commençait le vrai travail. Le Sénat, composé de tout ce que Rome comptait de considérable, en hommes d'Etat, en militaires, en jurisconsultes, était bien le seul pouvoir à Rome capable de trancher ces graves questions. Il savait exactement, à chaque moment, l'état véritable de toutes les provinces. Par ses ambassadeurs, par ses commissaires, par tous les rapports qui lui arrivaient de tous côtés, il avait les mains pleines des éléments du problème. De plus, sa sagesse, ses lumières, son autorité, les traditions de famille et de corps le rendaient éminemment capable de trouver et de prendre le meilleur parti. Aussi voyons-nous toujours, dans les temps calmes et dans les circonstances normales, le Sénat, sur la proposition des consuls, régler souverainement toutes les questions qui se rattachent à l'administration de l'Empire. Tite-Live ne manque jamais de mentionner le règlement d'état des provinces, sous chaque consulat, à l'égal des plus graves événements. Les choses se passaient le plus ordinairement comme il suit. La situation était étudiée, l'état de l'Empire connu à fond. On déterminait combien il y avait

(1) Tite-Live, XXXIII, 43.

lieu de former de provinces, et quelles provinces (1). On examinait s'il y avait lieu de distraire un consul, ou tous les deux, de la juridiction italienne, pour la conduite des affaires du dehors (2). Ordinairement, lorsqu'on avait sur les bras une guerre sérieuse, à moins d'incapacité notoire des titulaires, les consuls de l'année avaient la préférence. Mais on ne s'interdisait nullement d'aller chercher des généraux, par-dessus la tête des consuls, jusque parmi les édiles et les préteurs, comme on fit pour Marcellus et pour le premier Africain (3). Lorsqu'un consul dirigeait des opérations lointaines et importantes, il pouvait n'être pas bon de lui donner un successeur au bout de son année de charge (4), comme il arriva par exemple dans la guerre de Macédoine. Le Sénat examinait le cas, et, tenant compte de la capacité du général, des opérations, des résultats obtenus, des chances probables de succès ou de mauvaise direction, décidait s'il y avait lieu de remplacer, ou de proroger le commandement.

Les provinces destinées aux consuls une fois désignées par le Sénat, il restait toujours une question fort délicate à trancher : comment les deux provinces se partageraient-elles entre les deux consuls? Le Sénat, il est vrai, s'occupait des choses au fond, réglait, tranchait, ordonnait avec une autorité absolue (5). Il prescrivait l'ordre de

(1) Il ne faut pas oublier que les provinces, *provinciæ*, furent longtemps des commandements personnels, avant de correspondre à des circonscriptions géographiquement bien déterminées.

(2) Tite-Live, XXXIII, 43. — XXXII, 28.

(3) Tite-Live, XXVI, 18. — XXIII, 30.

(4) Tite-Live, XXII, 28.

(5) Cic., pro dom., 9. — De prov. cons. 2 — Sall. Jug., 27.

service et assurait les moyens d'exécution. Mais il n'intervenait jamais dans les questions de personne, quand il pouvait s'en dispenser. Dans les cas ordinaires, c'est-à-dire presque toujours, il laissait aux magistrats intéressés le soin de répartir entre eux les départements disponibles, chacun dans les conditions légales et dans les limites de sa compétence. C'était aux intéressés à s'entendre. Le plus souvent ils s'arrangeaient à l'amiable. On en vit bien des fois se partager leurs provinces, avant d'entrer en charge, n'étant encore que consuls et préteurs désignés.

Plus d'une fois aussi, ne pouvant pas tomber d'accord, ne voulant pas non plus s'en remettre au sort, ils arrivaient jusqu'au dernier moment sans savoir quel département ils auraient, quel ennemi à combattre (1). — Mais alors cette abstention du Sénat n'était pas une règle absolue : quand il le fallait, il indiquait ses préférences. Il décrétait fort bien, nommément, sauf à faire ratifier par les comices, que tel consul serait chargé de tel commandement, d'une importance momentanément plus grande, de telle mission militaire ou même judiciaire, du commandement de la flotte, d'une instruction criminelle spéciale, ou de tout autre mandat extraordinaire (2). Ce mode de répartition s'appelait *extra ordinem, extra sortem, sine comparatione.*

La délibération qui précéda l'expédition en Asie contre Antiochus nous fait saisir sur le fait le jeu de cette procédure. L. Corn. Scipion et C. Lælius étaient consuls. Tous deux désiraient la Grèce, comme province, c'est-à-

(1) Tite-Live, XXVII, 35, — XXVIII, 38.
(2) Tite-Live, X, 24. — XXVIII, 38.

dire l'Orient, et la conduite de la guerre d'Asie. Lælius avait beaucoup de crédit dans le Sénat. L. Scipion était le frère de l'Africain. Grave compétition ! Les consuls furent invités à tirer au sort leurs provinces respectives, ou à s'arranger à l'amiable. Lælius fait alors très-habilement observer qu'il lui paraissait plus convenable de s'en remettre à la prudence du Sénat qu'au caprice du sort. Scipion répond d'abord qu'il songera au parti qu'il doit prendre : puis sur l'avis de son frère, il se range à la proposition de son collègue. Alors l'Africain se lève et déclare que si Lucius, son frère, obtient du Sénat le département de la Grèce, il lui servira de premier lieutenant. Le Sénat n'hésite plus : il accueille l'offre avec enthousiasme, et désigne L. Scipion pour la guerre en Orient (1).

Quand on avait arrêté le rôle des consuls, venait le tour de ceux qui allaient être consulaires. La détermination des divers départements où ils devaient être appelés était du ressort de la haute politique administrative. Les tribuns, le peuple, les centuries, les tribus eussent fait le plus souvent une besogne détestable. Le Sénat seul, conseil et âme de la République, possédait les lumières, l'expérience, les traditions, l'esprit de suite nécessaires pour faire vite et bien. Il était tenu compte en première ligne de la valeur des hommes et de la nature des circonstances. Il pouvait arriver que les deux consuls sortants ne présentassent ni l'un ni l'autre les garanties suffisantes de capacité militaire et administrative, tandis que tel préteur de l'année, tel propréteur en fonctions remplissait les conditions requises. Alors le Sénat, toujours

(1) Tit.-Liv. XXXVIII, 1.

guidé par l'intérêt public et servi par un merveilleux sens pratique, déclarait consulaires deux départements où les consuls iraient exercer leur nullité, sans risque pour la chose publique. Puis, eux casés, le Sénat, ou bien prorogeait ceux qu'il jugeait dignes, ou bien utilisait les préteurs.

On procédait en la même forme au règlement d'état des provinces prétoriennes. Quand le Sénat avait déclaré que telle province deviendrait disponible, qu'il y avait lieu de proroger tel fonctionnaire dans son gouvernement, les préteurs s'arrangeaient entre eux à l'amiable, ou, en cas de contestation, s'en remettaient au sort (1).

Toutes ces dispositions une fois arrêtées, les titulaires n'avaient plus qu'à faire leurs préparatifs de départ. Ils n'étaient point libres de se dérober, par un refus arbitraire, aux fonctions de la propréture et du proconsulat. Sans doute on ne pouvait matériellement, ni même légalement, les contraindre à accepter. Mais un homme d'Etat romain qui, sans motif valable et constaté, eût refusé le service public, uniquement parce qu'il lui était désagréable d'aller rendre la justice à Apamée, ou guerroyer contre les Parthes, aurait eu contre lui les usages, le désaveu des honnêtes gens de tous les partis, le blâme unanime de tous ceux dont l'opinion valait quelque chose. — Ainsi P. Licinius Crassus, qui ne se souciait pas de se rendre dans l'Espagne citérieure, qui lui était échue, se retranchait un jour derrière certaines solennités. On lui enjoignit de s'y rendre (2), ou de jurer devant l'assemblée du peuple qu'il en était empêché par un sacrifice solen-

(1) Cic. ad fam. 18, 20; — ad Q. fratr. 1.
(2) Tit.-Liv. XLI, 19.

nel. — M. Cornelius demandait qu'on voulût bien, pour le même motif, le dispenser de l'Espagne ultérieure: tous deux firent le serment dans la même forme. Les titulaires en fonctions furent prorogés (1). — Ce fut également bien à contre-cœur que Cicéron partit pour administrer la Cilicie, une des plus ingrates provinces d'ailleurs. *Vides ex senatus consulto provinciam esse habendam* (2)! Il eût de beaucoup préféré rester à Rome où le Sénat, un instant, avait déclaré que sa présence était nécessaire (3). Il n'écrit pas de lettre à ses amis sans les supplier d'employer tout leur crédit pour qu'on lui épargne une prorogation. Il réclame également le concours d'Atticus, de tous leurs amis communs, d'Hortensius: « Qu'on s'en tienne à la durée d'un an; qu'on ne change rien au décret! (4) » — Quand son frère; Quintus, fut prorogé une seconde, puis une troisième année dans la propréture de l'Asie, Cicéron, dans toutes les consolations et les conseils qu'il lui adresse, ne semble pas admettre un seul instant la possibilité d'un refus (5).

C'était peu encore de pourvoir par des sénatus-consultes à l'administration des différentes régions provinciales. Il fallait compléter ces dispositions et les rendre efficaces, c'est-à-dire assurer à chacun en hommes et en matériel les ressources que comportait l'exécution de son mandat. C'était encore le Sénat qui y pourvoyait. Avec une connaissance merveilleuse des divers pays, de l'ennemi,

(1) Tit.-Liv. XLI, 19.
(2) Cic. ad fam. 188.
(3) Cic. ad fam. 24.
(4) Cic. ad Attic. 200.
(5) Cic. ad Q. fratr. 1.

des difficultés probables, des forces romaines répandues en vingt endroits, soit en corps d'armée, soit en garnison, du moral et de la composition des troupes, de la valeur des officiers, il réglait d'avance chaque année les effectifs dont chacun disposerait, le nombre des soldats citoyens romains, la force des contingents auxiliaires, la proportion en infanterie et en cavalerie, les approvisionnements et le matériel nécessaires, d'où on les tirerait, quelle somme d'argent devrait être mise à la disposition de chaque questeur, etc. Telle armée, aguerrie dans les campagnes précédentes, était nécessaire contre tel ennemi. Dans une autre direction et avec des adversaires moins redoutables, des légions de conscription nouvelle suffisaient. Un corps d'armée s'était-il mal comporté en face de l'ennemi, comme ces 8,000 échappés de Cannes, on les envoyait purger leur honte dans quelque contrée ingrate et faire un service sans gloire (1).

Veut-on le résumé d'un procès-verbal d'une de ces séances mémorables où le Sénat tranchait toutes ces questions ? — C'était la treizième année de la seconde guerre punique. Les consuls Vet. Philo. et Q. Cæc. Metellus eurent tous deux le Bruttium pour département, avec la conduite de la guerre contre Hannibal. Les préteurs tirèrent ensuite au sort leurs provinces. M. Cæc. Metellus obtint la juridiction de la ville ; Q. Mamilius, celle des étrangers ; Servilius, la Sicile ; T. Claudius, la Sardaigne. Voici quel fut le partage des armées. Des deux consuls, l'un eut le corps qu'avait commandé C. Claudius, consul sortant ; l'autre, celui du propréteur Q. Claudius.

(1) Tit.-Liv. XXII, 61.

Ces deux armées comprenaient deux légions chacune : ce qui, avec la cavalerie et les cohortes auxiliaires, portait leur effectif à 20,000 hommes, chiffre normal des armées consulaires à cette époque. En Etrurie, les deux légions de volontaires (*volones*, ou esclaves enrôlés) (1), commandées par le propréteur C. Terentius, passeraient aux ordres du proconsul M. Livius, prorogé pour un an. Il fut décidé que Q. Mamilius remettrait sa préture des étrangers à son collègue le préteur urbain, et opérerait en Gaule à la tête du corps que lui remettrait le préteur L. Porcius : il était dans ses instructions de ravager le territoire des Gaulois qui s'étaient soulevés au passage d'Hasdrubal. C. Servilius, avec deux légions formées des débris de l'armée vaincue à Cannes, que C. Mamilius avait commandées, fut chargé de garder la Sicile. De Sardaigne on fit revenir l'ancienne armée de A. Hostilius. Les consuls lèveraient une légion nouvelle que T. Claudius emmènerait avec lui. Q. Claudius et C. Hostilius Tubulus étaient prorogés pour un an et avaient le centre de leur province, l'un à Tarente, l'autre à Capoue. M. Valerius, consul quatre ans auparavant, et qui, en qualité de proconsul, croisait avec la flotte autour de la Sicile, reçut l'ordre de laisser 30 vaisseaux à C. Servilius et de rentrer au port avec le reste (2).

Ce remarquable sénatus-consulte, rendu en 206, nous fait bien voir le Sénat à l'œuvre même. Ainsi la grande assemblée faisait face à tout. Elle se transformait, quand il le fallait, en une sorte de conseil supérieur de guerre. Laissant de côté les questions de personnes, quand il

(1) Tit.-Liv. XXII, 57, — XXIII, 32, — XXIV, 11, 14.
(2) Tit.-Liv., XXVIII, 10.

pouvait le faire sans péril, le Sénat distribuait partout ses agents, dictateur, consuls, préteurs, proconsuls, propréteurs, avec ou sans prorogation, selon les nécessités stratégiques et politiques du moment, indiquait à chacun son objectif, divisait entre eux les forces de terre et de mer de la République, toujours en proportion des besoins et avec une intelligence merveilleuse des circonstances. Pendant toute l'occupation de l'Italie par les Carthaginois, Rome n'eut guère moins de dix généraux et vingt légions en campagne, chiffre jugé nécessaire pour surveiller les alliés du nord et du midi, garder les Espagnes, les Gaules, la Sicile, la Sardaigne, la mer, et opérer directement contre les généraux ennemis. C'est le Sénat qui, de fait, dirigeait tout ; et sous cette administration ferme et éclairée, tout marchait en concours et en sûreté.

3° Rôle du peuple.

A ne consulter que la pratique ordinaire des choses, à voir de quelle façon, dans Tite-Live et les historiens, le Sénat tranche ces hautes questions administratives et arrête des dispositions qui presque toujours font loi dans l'Etat, on serait tenté de croire que le Sénat romain avait une compétence absolue en droit et une autorité souveraine. Il n'en est rien. Il est très-vrai que le Sénat exerçait légalement l'initiative de toutes les délibérations, que rien ne devait se faire sans lui, à plus forte raison à son insu, et que, en fait, il en allait à peu près toujours ainsi que les Pères avaient décidé. Mais, en droit,

c'est autre chose. La souveraineté populaire est le dogme fondamental de la constitution romaine. Le caractère du Sénat est *l'auctoritas*. Il doit être et est presque toujours consulté. Mais le peuple seul possède, dans sa plénitude, l'indépendance, la majesté, *majestas*. Otez, ou négligez ce principe : rien ne s'explique plus dans l'histoire de la République. Il n'y a plus que des forces aveugles, qui se jouent au hasard. Au contraire, avec la souveraineté populaire, tout est simple, logique, naturel. Admettons donc que les délibérations prises par le Sénat ne liaient en aucune façon le corps des citoyens, qui restaient toujours maîtres en dernier ressort. Le peuple est tout. On ne le consultait pas toujours, et on faisait bien. Mais quand les tribuns, ou les consuls, ou le Sénat soumettaient à la consécration de son vote les questions qui leur paraissaient réclamer cette formalité, c'était rentrer dans le droit théorique pur, c'était montrer qui était le véritable souverain. Voici, du reste, ce que nous présente à chaque instant la pratique. Presque toujours le Sénat tranche de sa pleine autorité et on ne va pas plus loin. Tantôt, sans autre motif que la gravité des circonstances, ou par une marque de déférence envers le souverain, on soumet l'affaire au vote des comices. Il en est toujours ainsi pour les déclarations de guerre, la conclusion de la paix, la ratification des traités. Egalement, lorsqu'il y a conflit entre les différents pouvoirs publics, il faut bien s'adresser au peuple pour avoir le dernier mot. Citons quelques cas.

En 202, les consuls M. Servilius et T. Claudius voulaient tous deux avoir la province d'Afrique. Ce département ne leur fut ni donné, ni refusé. On les pria de

s'entendre avec les tribuns, pour que ces magistrats proposassent au peuple, s'ils le jugeaient à propos, de désigner le général à qui ils voulaient confier la guerre d'Afrique. Toutes les tribus nommèrent Scipion. Néanmoins les consuls, avec l'autorisation du Sénat, et par jalousie pour l'élu populaire, soumirent au sort la province d'Afrique. Elle échut à T. Claudius, qui dut y conduire une flotte de 50 vaisseaux et y exercer l'*imperium* au même titre que Scipion (1). Ici le peuple est consulté. Sa voix est respectée, et Scipion, son candidat, est bien chargé de la guerre d'Afrique. L'originalité du cas consiste en ce que, par une subtilité sénatoriale, on double la province de Scipion d'une seconde province maritime. Le peuple a eu raison. Le Sénat et l'aristocratie, jaloux du jeune Scipion, ne voulurent pas avoir tort.

Le Sénat, de son propre mouvement, renvoyait souvent les affaires au peuple. La même année, comme il y avait déjà plusieurs campagnes que L. Corn. Lentulus et L. Manl. Acidinus commandaient dans les Espagnes, le Sénat chargea les consuls de s'entendre, s'ils le jugeaient bon, avec les tribuns, pour proposer au peuple de décider à qui on donnerait ces départements. Il y avait bien d'autres moyens d'arriver à ce résultat. Quand les décisions à prendre entraînent au delà d'une certaine responsabilité, le Sénat préfère voir les consuls s'entendre avec les tribuns, et ceux-ci formuler des propositions. — Au reste, il est, entre autres, une question dont le Sénat ne se dessaisit jamais, c'est le règlement des forces militaires. Ainsi, cette fois, tout

(1) Tit.-Liv. XXX, 27.

en déférant au peuple la nomination des fonctionnaires, il dispose que le magistrat désigné, quel qu'il soit, formera, avec les deux armées d'Espagne, une légion de soldats romains, et 15 cohortes avec les alliés du nom latin. Les anciens soldats libérés seront ramenés en Italie, par les préteurs relevés de leurs fonctions, Lentulus et Manlius (1).

D'intéressants conflits surgirent encore, lorsque le consul Lentulus voulut obtenir la province d'Afrique, au préjudice de Scipion, qui poursuivait là le cours de ses succès. En effet, si la guerre devait continuer, elle devenait facile après Zama ! Si elle touchait à son terme, restait la gloire d'y mettre la dernière main. Lentulus se refusait, disait-il, à ce qu'on traitât toute autre question avant de lui avoir décerné le commandement de l'Afrique, que son collègue consentait à lui abandonner. Remarquons qu'il s'agit ici d'une question d'ordre du jour, dont la rédaction appartenait exclusivement aux consuls. Les tribuns objectaient que c'était faire injure à Scipion, que le Sénat avait déféré au peuple le droit de nommer le général pour la guerre d'Afrique et que les 35 tribus s'étaient prononcées en faveur de Scipion. Après de longues contestations dans le Sénat et devant le peuple, on finit par renvoyer au Sénat la décision de l'affaire (1).

Ainsi l'équilibre et la bonne administration étaient sans cesse compromis par suite de la rivalité des différents pouvoirs et de la jalousie des particuliers. Le travail du règlement d'état rencontrait à chaque instant des

(1) Tit.-Liv. XXX, 41.
(2) Tit.-Liv. XXX, 40.

obstacles. Si les consuls ne voulaient pas mettre la question à l'ordre du jour, l'action du Sénat était paralysée. Si les tribuns n'approuvaient point les mesures projetées, ils pouvaient les faire annuler par le vote populaire. D'un autre côté, la machine électorale des comices ne pouvait fonctionner sans eux. Aussi, si les conflits étaient rares encore, le danger était permanent. Il était facile de prévoir que, si tout se tenait encore dans la constitution, grâce à la moralité relative des partis, l'avenir était gros de périls (1).

A mesure qu'on avance, les rapports de déférence qui existaient autrefois du peuple au Sénat tendent de plus en plus à se renverser. C'est le vrai sens de la révolution qui s'accomplit lentement. Les plus graves questions de politique intérieure et extérieure sont de plus en plus soustraites à l'autorité du Sénat, emportées par des coups de vote populaires (2). L'intrigue, l'ambition, la violence vont jouer un grand rôle dans la répartition des provinces.

(1) En 197, il y eut également conflit. Les consuls, C. Cornelius et Q. Minucius, voulaient exposer aux hasards du sort la province de Macédoine, où opérait T. Quinctius Flamininus. Les tribuns s'y opposèrent, et avec raison. Etait-il juste que, pour la plus grande gloire d'un Cornelius et d'un Minucius, on compromît la campagne de Macédoine, on fît à Flamininus l'injure de lui refuser une prorogation bien méritée? Les uns et les autres s'en remirent au Sénat qui prit le bon parti (T.-L. XXXII, 23). — Autre conflit en 196, où, à propos d'une répartition des provinces qu'ils n'approuvaient pas, deux tribuns, Marcius Rex et Attinius Labéon déclarèrent qu'ils interviendraient, *intercessuros*, si on ne leur permettait avant tout de consulter le plèbe sur le maintien de la paix avec Philippe (T.-L. XXXIII, 25).

(2) Au cours de la guerre contre Jugurtha, nous voyons le peuple, *plebs*, fouler aux pieds les dispositions formelles du Sénat. Les Pères avaient décidé que Metellus serait prorogé en Numidie. Cependant le peuple, qui avait repris courage depuis le succès de Memmius, à l'instigation des tribuns, décida que Marius irait le relever de son commandement (Sall. Jug. 73, 85).

4° Durée des fonctions provinciales.

Quant à la durée des commandements de province, la constitution romaine se prêtait à une foule de combinaisons, et la pratique varia beaucoup. Dans le principe, les fonctions devaient durer et duraient un an. On ne recourut à la prorogation que dans les cas graves, et sur des nécessités urgentes. C'était déjà beaucoup de confier à un citoyen l'exercice sans contrôle, dans une vaste région, des pouvoirs militaires, administratifs, judiciaires. Vinrent les grandes guerres au loin, sur plusieurs théâtres à la fois. Il fallut user d'expédients, augmenter le nombre des magistratures annuelles, créer des proconsulats extraordinaires, proroger les magistrats en fonctions. Par la suite, on régularisa la pratique au moyen d'une loi qui défendait de garder plus d'un an les provinces prétoriennes, et plus de deux ans les provinces consulaires (1). Mais cette loi était tombée en désuétude. Quelle loi, du reste, était assurée de vivre, au milieu des crises sans cesse renaissantes, des actions et des réactions du dernier siècle de la République? Cicéron lui même, qui l'invoqua un jour pour les besoins de sa cause, ne s'en était pas jusque-là plus embarrassé que les autres. Il fit ou laissa proroger deux fois son frère Quintus, en Asie, alors province prétorienne. Quant à la Cilicie, qu'il administrait en qualité de proconsul, il usa de tous les moyens pour qu'on le libérât après un an d'exercice. Verrès gouverna la Sicile en qualité de préteur pendant trois ans.

(1) Cic. Phil. I, 8.

Sylla, Lucullus, Pompée, en Orient, avaient eu des pouvoirs indéfinis, ou à peu près. César, à deux reprises, se fit donner, pour cinq ans chaque fois, le proconsulat de toutes les Gaules et de l'Illyrie. Cette succession rapide des gouverneurs pouvait présenter, au regard des fonctionnaires, le mérite de multiplier les heureux, de joindre l'agréable à l'utile, de cumuler l'honneur et les profits. A coup sûr les provinciaux n'y trouvaient guère leur compte, et n'avaient rien à gagner au changement de maître. Comme on avait peu de temps devant soi, un an, deux ans au plus, et qu'on voulait à tout prix s'enrichir, il fallait se hâter : on pillait plus vite, et mieux. Les proconsuls et les propréteurs dévoraient les malheureux pays où ils ne faisaient que passer. César connaissait le mal. Dictateur, il le vit de près et eût bien voulu y remédier : il n'en eut pas le temps. Puis, il avait tant de dévouements à payer ! Auguste, affermi dans le principat, sûr du lendemain, commença à prolonger la durée des gouvernements. Tibère, dit Tacite, ayant observé que les fréquents changements des proconsuls et des propréteurs, dans les provinces du Sénat et du peuple, étaient une cause de déprédations, adopta pour maxime de ne pas changer aussi souvent les gouverneurs de ses provinces. *Id quoque morum Tiberio fuit, continuare imperia ; ac plerosque ad finem vitæ in iisdem exercitibus aut jurisdictionibus habere.*

5° Abus et décadence.

Tant qu'une concorde relative subsista entre les différents ordres de l'Etat, à défaut d'une constitution pré-

cise et stable qui n'exista jamais sous la République romaine, l'autorité du Sénat, la déférence et la docilité du peuple, le bon esprit et le dévouement de tous à la chose publique retardèrent l'apparition des abus et ajournèrent les déplorables excès de pouvoir qu'on vit si souvent dans la suite. Scipion, le même Scipion qui monta au Capitole au lieu de rendre ses comptes; fut un des premiers à donner le mauvais exemple. Q. Fulvius, qui avait été quatre fois consul, le soupçonnait de vouloir faire opposition aux arrangements du Sénat. Il somma Scipion de déclarer ouvertement dans la curie, s'il s'en rapporterait au Sénat dans la répartition des provinces. Scipion répondit que l'intérêt de la République dicterait sa conduite : réponse trop significative ! Fulvius s'adressa alors aux tribuns, réclamant leur appui contre Scipion; disposé à enfreindre la procédure ordinaire. Il s'en suivit un débat, Le consul prétendit que l'intervention des tribuns n'était pas régulière, tant que chaque sénateur, interpellé à son tour, n'aurait pas exprimé son opinion : *non œquum esse tribunos intercedere*. L'expression même dont se sert Tite-Live laisse entière la souveraineté du peuple. S'il y eut eu infraction à une loi existante, et non un simple manquement à la procédure, une omission de la jurisprudence ordinaire, l'historien aurait parlé autrement. — Il fallut l'attitude résolue des tribuns pour décider Scipion à s'en remettre à la décision du Sénat. Il n'est rien moins qu'honorable pour Scipion d'avoir donné cette fois encore l'exemple de l'indiscipline, et essayé de faire prévaloir ses convenances et ses caprices personnels sur des usages jusque là plus respectés.

Les choses allèrent tant bien que mal, jusqu'au jour

où s'ouvrit l'ère de la révolution. Dès lors tout se précipite; les partis sont aux prises; la constitution est en proie aux tentatives des uns et des autres. Marius, Cinna, Sylla, Carbon disposent tour à tour des commandements, pour eux et leurs amis. La loi se taisait au milieu du tumulte des guerres civiles. Marius, par le moyen du tribun Sulpicius, essaya de se faire donner le commandement de la guerre contre Mithridate, au préjudice de Sylla. César, à qui le Sénat n'avait d'abord donné que l'inspection des forêts et des routes, employa le tribun Vatinius, et se fit décerner, par une décision des comices plébéiens, la Gaule cisalpine et l'Illyrie, pour cinq ans (1). Le Sénat dut se résigner. César, appuyé par Crassus et Pompée, et payant d'audace, demanda que le gouvernement de la Transalpine lui fût ajouté. Le Sénat, afin d'avoir du moins l'air de compter encore pour quelque chose, lui donna ce qu'il ne pouvait l'empêcher de prendre. Aux conférences de Luca, les régents s'entendirent et tranchèrent en petit comité les questions de provinces et bien d'autres. Ils se sentaient assez forts pour avoir à peine besoin de dissimuler. Ils avaient leur majorité dans le Sénat, leurs tribuns toujours prêts à intercéder. César, en particulier, avait acheté et payait avec le produit de ses concessions tous ceux dont il avait besoin, pour la suite de ses desseins, Cœlius, Curion, Vatinius. Il payait largement, mais il était bien servi (2). — Par des lois de circonstance, Pompée, César, Antoine, introduisaient à chaque instant le désordre dans la répartition des

(1) Suét. Cés. 19, 22. — Cic. in Vatin. 15.
(2) Cic. prov. cons., 7. — Cœl. ad Cic. 215, 228, 277.

provinces, l'aptitude des candidats, la durée des commandements. Pompée avait eu en Asie un pouvoir discrétionnaire qui s'étendait sur toutes les provinces de la République, et pour une durée qu'il était seul maître de fixer. Et les sénatoriaux ne restaient pas en retard sur les régents, quand ils décidaient de leur côté que Cassius, proconsul, resterait en possession de la Syrie, avec les pouvoirs les plus étendus : droit et pouvoir de requérir, d'exiger vaisseaux, matériel, soldats, argent, en Syrie, en Asie, en Bithynie, dans le Pont, la Cilicie (1). Sans doute, les provinces avaient toujours été l'objet de compétitions ardentes ; sans doute l'élasticité des institutions républicaines, la constitution mal définie ouvraient la porte à une multitude de conflits. Mais jamais on n'avait vu un pareil mépris des usages, des institutions, des lois. A Rome, depuis ceux qui s'intitulent les honnêtes gens, *optimates*, jusqu'à la lie plébéienne, on ne rencontre que violences, intrigues, corruption, vénalité. A quelque point de vue que l'on se place, partout la décadence se trahit et saute aux yeux. Tout aboutit à la décomposition, hommes et constitution. Les Romains, qui avaient renversé le pouvoir d'un seul, pour fonder soi-disant la République, n'ont réussi pendant 500 ans qu'à transformer le forum en champ clos. Ils n'ont jamais connu la liberté : sous le nom mensonger de *libertas*, c'est la domination, les priviléges, le pouvoir absolu, que chaque parti revendique pour soi. Ils se font entre eux une guerre plus acharnée encore qu'avec les étrangers : *domi plus belli concitari, quam foris* (2) !

(1) Cic. Phil. 2.
(2) Tit.-Liv. IV, 2.

II

PERSONNEL D'UN PROCONSULAT

Le nombre était considérable de ceux qui, de près ou de loin, concouraient à l'administration d'une province, comme auxiliaires du chef suprême et ses collaborateurs à tous les degrés. Les gouvernements étaient trop étendus, les juridictions trop chargées, pour que, même en se déplaçant, il pût tout embrasser et tout diriger en personne. Il lui fallait des lieutenants, *legati*, sur lesquels il pût se décharger des affaires de détail, afin d'être tout entier à la haute administration de sa province. Les forces de terre et de mer qu'il avait sous son *imperium* étaient nécessairement détachées en garnisons, en corps d'occupation, en postes d'observation, soit à l'intérieur du pays, soit dans les grands ports, et réparties sur de vastes territoires. Impossible à un gouverneur, avec quelque activité et quelque intelligence qu'il se multipliât, de tout surveiller, justice, administration, guerre, en un mot de régir toute sa province autrement que par voie d'instructions générales et avec le concours d'officiers délégués, placés absolument sous ses ordres, choisis par lui, révocables à son gré. De même encore, l'entretien des troupes, la solde du personnel civil et militaire, l'administration de la caisse provinciale, les frais de guerre, des travaux publics, etc., nécessitaient un service spécial, celui des finances, avec son agent supérieur, ses comptables, sa comptabilité en recettes et

en dépenses (1). Enfin la justice, l'administration civile proprement dite ne s'exerçaient point sans le concours d'un personnel nombreux et varié. Il est même étonnant que les Romains, avec les faibles moyens dont ils crurent pouvoir se contenter, aient en somme aussi passablement réussi à administrer leurs sujets.

1° Le Gouverneur.

A la tête de chaque province, on trouve un fonctionnaire supérieur, tantôt consul ou préteur, plus souvent propréteur ou proconsul. Du jour où il a reçu des mains de son prédécesseur les pouvoirs et le service, il possède, dans toute l'étendue de sa juridiction, quelquefois même au delà, une autorité absolue. Au regard des provinciaux, ses administrés, c'est un dictateur omnipotent, qui peut tout contre eux et contre qui eux ne peuvent rien. Vis-à-vis de Rome, il est, tant que dure sa charge, pleinement indépendant ; et nul ne peut le forcer à résigner ses fonctions, lui réclamer des comptes, lui prescrire une ligne de conduite. Revêtu de l'*imperium*, il est dans sa province l'égal des consuls de Rome. Comme eux, il a ses licteurs et tout l'appareil de la puissance publique. En réalité, il est bien autrement puissant que les consuls, à moins qu'on n'entende le consulat des premiers temps de la République. Il n'a en effet ni le Sénat pour le diriger, ni les tribuns de la plèbe pour l'entraver à chaque pas, par leur *veto*, ou

(1) Cic. in Verr., I, 13, 34.

leurs perpétuelles intercessions ; ni les censeurs, préteurs, édiles, questeurs, qui limitent à Rome le pouvoir consulaire et partagent avec lui les facultés de la puissance publique. Le gouverneur de province possède et résume en lui seul les attributions multiples de tous les magistrats de la capitale. Ses fonctions sont limitées quant à la durée, il est vrai. Mais le règlement d'état à Rome, la désignation de son successeur, les mesures prises par le Sénat ne valent pour lui qu'à titre d'invitation à remettre ses pouvoirs à un autre. Telle est la nature de l'*imperium*, que toutes les prescriptions, décrets, règlements généraux, sénatus-consultes exprès sur la transmission des pouvoirs ne doivent être considérés que comme conditions organiques, sans caractère constitutionnel, sans efficacité légale. — La suite nous fera voir à l'œuvre les propréteurs et les proconsuls.

2° Les Lieutenants (*legati*).

Immédiatement au-dessous d'eux, les gouverneurs avaient toujours un ou plusieurs lieutenants. L'institution des lieutenants est toute militaire par son origine et vieille comme l'administration romaine elle-même. Elle est contemporaine des premières guerres de quelque importance que les chefs militaires eurent à diriger dans la campagne de Rome, dans ces expéditions suburbaines contre les Eques, les Volsques, les Herniques, etc. Il est déjà fait mention d'un *legatus* dans la guerre entre les Romains et les Latins, à propos des Tarquins

expulsés (1). Le lieutenant est proprement tout officier délégué, *legatus*, par un magistrat en fonctions, pour le remplacer dans des conditions déterminées.

Si les lieutenants étaient nécessaires aux généraux en campagne, ils étaient d'autant plus indispensables aux gouverneurs de provinces, que ceux-ci avaient en général un commandement bien plus étendu et étaient moins secondés. Des provinces telles que la Syrie, la Macédoine, doublées de tant de territoires dépendants, dépassaient les forces d'un seul homme. Souvent un gouverneur avait à mener en même temps des opérations militaires sur des points très-éloignés. Il avait à sa disposition des flottes, des armées. Il lui fallait simultanément garder certaines positions, observer les uns, contenir les autres, être présent partout. Jusqu'à Cicéron, aucun gouverneur n'était revenu de la Macédoine, sans des titres sérieux au triomphe. L'administration se faisait pour ainsi dire l'épée à la main. Aussi, même dans les plus petites provinces, les gouverneurs avaient toujours sous leurs ordres un certain nombre d'officiers supérieurs, sur lesquels ils se reposaient de tout ce qu'il leur était matériellement impossible de faire en personne.

Les proconsuls, pas plus que les propréteurs, ne fixaient point eux-mêmes le nombre de leurs lieutenants. C'était là un droit qu'il eût pu devenir dangereux de leur laisser exercer. C'était le pouvoir central, Sénat ou peuple, qui assignait le chiffre *maximum* de lieutenants, suivant l'étendue et l'importance de chaque pro-

(1) Tit.-Liv., II, 20.

vince, selon les dangers probables et les besoins du moment. Ce soin rentrait dans le règlement d'état des provinces. Là encore, rien d'absolu : tout découlait de la nature des choses. Cicéron, en Cilicie, avait droit à quatre lieutenants. César, en Gaule, en eut dix. On en avait accordé quinze à Pompée, pour toute l'Asie. Quintus Cicéron, pour la seule province d'Asie, en occupait trois (1).

De même que pour la constitution et la répartition des provinces, là encore le Sénat ne s'occupait point des questions de personne. Non-seulement il n'y avait aucun inconvénient à ce que chaque gouverneur pût choisir comme il l'entendait ses collaborateurs, ses officiers, ses lieutenants surtout, mais encore le service public y était directement intéressé. Le sort, le choix étranger eussent parfois donné de médiocres résultats. Les gouverneurs choisissaient donc eux-mêmes leurs lieutenants. Ils les prenaient d'ordinaire parmi les membres de leur famille, sur la recommandation d'amis, et toujours parmi les plus capables et les plus sûrs : ils y étaient les premiers intéressés. Scipion, le vainqueur de Zama, ne craignit pas de servir son frère en qualité de lieutenant (2). Le vieux Caton, après avoir été préteur et consul, donna, pendant la guerre contre Antiochus, en Grèce, ce même exemple d'abnégation (3). Cicéron, en Cilicie, avait, parmi ses lieutenants, son frère Quintus.

(1) Cic., ad. fam., 1, 7. — 12, 55. — Nep. Att., 6, — Cic. ad. Q. fratr., I, 1, 3.
(2) XXXVIII, 1.
(3) XXXVI, 18.

Dans les provinces pacifiées, ou relativement tranquilles, les lieutenants étaient d'ordinaire distribués sur différents points du territoire, avec une résidence, un district déterminés. La Judée, par exemple, dans les circonstances normales, formait une des lieutenances du grand gouvernement de Syrie. Les lieutenants, dans leurs districts, administraient, expédiaient les affaires ordinaires. Dans les cas graves, ou douteux, ou lorsqu'ils n'avaient pas d'instructions suffisamment explicites, ils en référaient au chef suprême. On pouvait toujours en appeler, de leurs décisions, au gouverneur. Ils avaient sous leurs ordres immédiats une portion des troupes de la province, et quelquefois même d'autres lieutenants, leurs collègues, avec leurs troupes. Ils n'avaient pas l'*imperium*, et ne commandaient qu'en sous-ordre, sous les auspices du gouverneur. Ils le représentaient partout où celui-ci ne se trouvait pas, et exerçaient tous les pouvoirs qui leur avaient été dévolus par leur mandat. Ils étaient précédés d'un licteur. Le pouvoir central n'avait pas à les connaître, et ils ne devaient de comptes qu'à leur chef immédiat.

La fonction de lieutenant acquérait une importance considérable, lorsque le gouverneur, quittant son gouvernement pour une raison ou pour une autre, remettait ses pouvoirs à un des officiers sous ses ordres.

On voit bien les lieutenants à l'œuvre, par exemple dans les campagnes de Pompée contre les pirates et en Asie, ou encore dans celles de César en Gaules. Tantôt, détachés selon les nécessités stratégiques, ils opèrent loin du général en chef, avec les forces qu'il a mises à leur disposition. Quelquefois, comme T. Labienus, ils

commandent véritablement en chef pendant l'absence du général; ou bien, investis par lui d'une partie de son autorité, ils manœuvrent avec d'autres lieutenants sous leurs ordres, avec une partie des forces de la province, en raison de leur capacité ou de la confiance qu'ils ont su inspirer. Ainsi César, quand ses affaires l'appelaient de l'autre côté des Alpes, laissait le commandement de toute la Transalpine au plus digne de le remplacer.

3° Les Questeurs *(quæstores).*

A côté des lieutenants, sinon au-dessus d'eux, venaient les questeurs, chargés de tout le service de l'intendance, militaire, administrative, financière. De même que, dès le principe, on avait senti à Rome la nécessité de ne pas laisser dans la main des consuls l'administration de l'*ærarium*, ainsi, dans les provinces, à côté des proconsuls, on créa des fonctionnaires spéciaux, sur qui reposait exclusivement toute la partie financière de l'administration provinciale. Là, on n'eut qu'à appliquer ce qui se pratiquait depuis longtemps, soit à Rome, soit pour les *provinces* personnelles des consuls et des généraux en campagne.

Sylla, qui avait remanié toute l'administration, apporta des modifications sérieuses à l'organisation de la questure. Avant lui, le nombre des questeurs était notoirement insuffisant, et on était forcé d'y suppléer par la prorogation, ou autres expédients. Il le porta à vingt, c'est-à-dire au chiffre à peu près nécessaire pour le service des finances à Rome, pour la questure de la

flotte, pour les deux questures militaires, enfin pour l'administration financière dans les provinces (1). César doubla encore le nombre fixé par la loi *Cornelia*.

Depuis Sylla, les questeurs, après leur année de charge, entraient de plein droit au Sénat.

La nomination des questeurs, dès 44, avait passé aux comices par tribus, où l'influence était assurée, sans lutte possible, à l'élément plébéien.

Les questeurs, une fois élus, tiraient au sort leur département. Ils ne choisissaient pas plus qu'ils n'étaient choisis. Les gouverneurs étaient forcés d'accepter celui, ou ceux que le sort leur avait assignés. Il eût été trop dangereux de leur permettre de choisir leur chef de comptabilité, et de suivre leurs préférences (2). Cependant, comme à Rome il n'y avait pas de règles administratives bien absolues, le Sénat, par dérogation à la pratique à peu près constante et pour des motifs spéciaux, décernait parfois nommément tel questeur par sénatus-consulte. Lælius, par exemple, qui avait été déjà lieutenant de Scipion en Espagne et en Afrique, fut, en 202, attaché à la personne de Scipion comme questeur extraordinaire, en vertu d'un sénatus-consulte. C'est la procédure *extra sortem, ex senatus-consulto,* que nous avons déjà vue fonctionner.

Dans chaque province, prétorienne ou consulaire, il y avait un questeur. Par exception, la Sicile, à cause de la nature particulière de l'impôt et des complications de la perception, en exigeait deux. Leur résidence officielle

(1) V. lex Cornelia de XX quæstoribus.
(1) Cic. ad Q. frat. I. 1.

était auprès du gouverneur. Ceux de Sicile résidaient, l'un à Syracuse, l'autre à Lilybée.

Dans leurs voyages à travers la province, ils étaient accompagnés de droit par des licteurs (1), sans préjudice bien entendu de la force armée jugée nécessaire pour protéger leur personne, leur caisse et tout leur service.

En théorie, les questeurs étaient complétement indépendants des proconsuls. Ils avaient des attributions et des devoirs nettement définis, et n'avaient de comptes à rendre qu'à l'administration centrale. Mais, en réalité, ils étaient hiérarchiquement subordonnés au gouverneur; ils lui obéissaient comme les lieutenants. L'affaire d'Oppius (2), questeur en Bithynie, contre Cotta, son proconsul, fait bien voir qu'au fond les gouverneurs pouvaient tout contre eux.

Leurs fonctions, auprès des gouverneurs, étaient formellement déterminées. Toute la partie économique et financière de l'administration provinciale les concernait. Ils tenaient compte exact des sommes reçues au nom de l'ærarium (3), soit des questeurs de Rome, soit des publicains, lorsqu'ils versaient sur place entre leurs mains. Ils accompagnaient partout le gouverneur, surtout dans les expéditions militaires, administraient la caisse de l'armée, l'intendance des vivres et des approvisionnements, et étaient assimilés pour lors aux deux questeurs attachés à la personne des consuls. Ils payaient pour l'entretien et la solde des troupes, les dépenses de

(1) Cic. in Verr. 2, 2. 4.
(2) Cic., fragm. pro Oppio.
(3) Cic. in Verr. 1, 14, 36.

campagne, pour le personnel, lieutenants, proquesteurs, maison prétorienne. Ils n'avaient pas le droit de discuter les réquisitions qui leur étaient faites par le gouverneur, ou en son nom. Leur rôle était de payer, sauf à se mettre en règles avec lui et à couvrir leur propre responsabilité (1).

Ils ne se mêlaient point de la perception des impôts en province. Cependant, chargés des intérêts pécuniaires de la République, il est certain qu'ils surveillaient les agissements des publicains, favorisaient les rentrées dans le trésor public, et prêtaient un utile concours au gouverneur chargé de les protéger. En Sicile, par exemple, où les dîmes s'affermaient sur place, à Syracuse, et constituaient une question vitale pour le peuple romain, il est certain qu'ils contrôlaient les expéditions en nature, de la première, de la seconde, de la troisième dîme, ainsi que la régularité de toutes les opérations.

Quand les questeurs provinciaux avaient été tout à la fois receveurs, trésoriers-payeurs, intendants militaires des armées et des provinces ; quand tout l'argent dépensé et reçu avait passé par leurs mains, et qu'ils étaient arrivés au terme de leur exercice, ils déposaient leurs registres au trésor, et leur gestion subissait le contrôle de l'administration centrale des finances. Rien de mieux, en théorie, comme toujours. Malheureusement, la pratique laissait beaucoup à désirer. Les questeurs, subordonnés aux gouverneurs, s'entendaient presque toujours avec eux et, de concert, présentaient des comptes plus ou moins fantastiques. Tout le monde le savait. Malgré

(1) Polyb. VI, 9.

la commission perpétuelle de péculat, c'était le vol organisé, toléré, et, pourvu que les apparences fussent à peu près sauvées, toujours impuni. Verrès n'a pas toujours été le concussionnaire flétri que nous connaissons surtout. Il avait été auparavant lieutenant, questeur, et avait fait comme les autres ; le tout, avec impunité. Cicéron nous a conservé les propres termes de sa reddition de comptes. J'ai reçu, dit-il, 2,235,417 sesterces. J'en ai donné pour la paye, pour les vivres, pour les lieutenants, pour les proquesteurs, pour la maison prétorienne 1,635,417. J'en ai laissé 600,000 à Ariminum. — Ce sont là, à coup sûr, des comptes fort sommaires. Le détail et les justifications n'ont pas été fort embarrassants à dresser. Or, Verrès n'a nullement été poursuivi, ni même inquiété, pour sa questure. Sans l'indiscrétion de Cicéron, qui s'est permis de relever les antécédents de son coupable, nous n'en saurions rien. — En somme, il dut en être de l'administration et de la responsabilité des questeurs comme de tout le reste. Etait honnête, qui voulait. S'enrichissait aux dépens du trésor et des provinciaux, qui pouvait. Et ce n'était ni difficile, ni fort compromettant.

Lorsque le gouverneur, à l'expiration de sa charge, quittait sa province, si le successeur n'était pas arrivé, l'intérim revenait plus souvent au questeur qu'à un lieutenant. Les lieutenants n'avaient d'ordinaire qu'une juridiction circonscrite. Il était bien plus naturel de laisser le questeur, dont les opérations s'étaient étendues à toute la province et exigeaient d'ailleurs une sorte de liquidation. D'ailleurs, dans le vœu de la constitution, les questeurs devaient bien être en effet les plus précieux auxiliaires des gouverneurs. Nos ancêtres ont voulu, dit

Cicéron, que le questeur fût pour son chef un véritable fils de famille, et qu'il n'y eût pas de liaison plus légitime et plus sacrée, que cette alliance formée par le sort, et pour ainsi dire par la volonté des Dieux, qui associait deux citoyens, dans la même province, aux mêmes devoirs, aux mêmes fonctions.

4° La Cohorte *(cohors)*.

Venaient ensuite ceux qui, avec un caractère moins officiel, étaient attachés à la personne des gouverneurs, et formaient ce que les Romains appelaient *cohors*, quelque chose comme leur maison civile et militaire. Le palais d'un proconsul était une véritable cour, par la magnificence que le plus grand nombre affectait d'étaler, par le personnel varié et nombreux, par le train, l'affluence, les réceptions, l'appareil de la puissance publique déployé partout aux yeux. Dans les villes où ils résidaient d'ordinaire, un palais était affecté à leur usage. Quand ils étaient en voyage, ils descendaient chez le plus riche citoyen de chaque cité, aux frais de la ville, qui naturellement s'imposait pour le bien recevoir les derniers sacrifices. Or ce n'était pas une petite affaire pour le budget des malheureuses municipalités de défrayer un gouverneur, et surtout sa suite. En Sicile, le propréteur résidait à Syracuse, où le splendide palais du roi Hiéron était à sa disposition. De même que les consuls à Rome, les gouverneurs avaient droit en province à douze licteurs, avec hache et faisceaux, qui composaient partout leur garde du corps spéciale, sans compter

l'escorte, quelquefois une véritable armée, dont ils pouvaient juger à propos de se faire accompagner dans leurs tournées. Venaient ensuite les fonctionnaires de tout rang, officiers, scribes, huissiers, interprètes, aruspices, et même esclaves publics. Tous faisaient plus ou moins partie intégrante de la maison prétorienne. L'Etat accordait, on le sait, à chaque gouverneur un certain nombre d'esclaves pour son service. N'oublions pas les *accensi*. L'accensus était proprement le secrétaire, *scriba* (1), du préteur ou du proconsul. Cette tâche fut de tout temps considérée, bien moins comme un poste de faveur, que comme une fonction active et laborieuse. Aussi on n'y appelait guère que des affranchis, presque aussi dépendants du maître que les esclaves. Comme ce titre donnait à celui qui en était revêtu un certain relief aux yeux des populations, les magistrats le conféraient en cas de besoin, à leurs licteurs, à leurs messagers, *lictores*, *viatores* (2).

Il était interdit aux magistrats, sous la République, d'emmener avec eux leur femme en province. Leurs fonctions étant essentiellement actives, une telle compagnie eût pu embarrasser la guerre, par sa présence : en paix, il y avait d'autres inconvénients (3).

Alors même que nous n'en aurions pas la preuve, nous aurions lieu de supposer que l'administration d'une province, quelque sommaire qu'elle fût par rapport à l'ensemble, nécessitait un service de bureaux et par conséquent un personnel intelligent et nombreux. Les rap-

(1) Cic. de frum. 76.
(2) Cic. ibid.
(3) Tac. Ann. III, 33.

ports constants avec Rome, avec les lieutenants, questeurs, préfets, et autres officiers, avec les villes, les autorités locales, les particuliers même, avec les citoyens romains domiciliés, avec les publicains et les négociants, l'expédition des affaires civiles, les mesures d'ordre public, la police, la justice, la guerre nécessitaient un travail considérable. Et il faut croire que, sous les Romains, administrateurs pratiques, s'il en fut jamais, ces services publics ne laissaient rien à désirer. On devine aisément quelles devaient être l'activité et l'importance d'une administration proconsulaire.

Les gouverneurs ne pouvaient donc se passer de nombreux collaborateurs de tout ordre, de toute aptitude. Ils les trouvaient dans leurs affranchis, dans les plus intelligents de leurs esclaves, dans leurs fils et leurs parents, dans leurs amis, dans tous les jeunes romains qui, se destinant eux-mêmes aux fonctions publiques, se faisaient un devoir d'aller en province, pour faire de bonne heure et à bonne école l'apprentissage de la guerre et de l'administration provinciale. D'ailleurs, les fonctions de gouverneur étaient fort compliquées. Il se présentait à chaque instant des cas embarrassants, des questions délicates de jurisprudence, de droit public. C'était une véritable science, que de connaître les traités, les sénatus-consultes généraux et particuliers concernant chaque province et chaque ville, les exceptions nombreuses, les usages locaux, les édits antérieurs des préteurs et des proconsuls, les priviléges, les immunités, les lois et coutumes, qui changeaient à chaque instant, de cité à cité. Un gouverneur, arrivant à l'improviste, ne pouvait naturellement tout savoir, et n'était pas fâché de

trouver à ses côtés des hommes spéciaux, expérimentés, à tout le moins des jeunes gens déjà instruits, laborieux et capables de lui prêter un utile concours. Jules César en avait emmené plus d'un en Gaule, qui lui rendirent de grands services pour l'organisation des pays conquis. Cicéron, et probablement bien d'autres encore, lui en envoyaient tous les jours. César n'en refusait point et trouvait leur emploi à tous. Dans les provinces organisées de longue date, comme la Sicile, il y avait certainement des archives, où étaient déposées les lois intéressant la province, les traités, les règlements particuliers, les édits et ordonnances rendus par tous les gouverneurs qui s'étaient succédé. Il y avait des traditions, dont la connaissance était indispensable à l'esprit de suite d'une bonne administration. On entrevoit facilement de quelle nécessité il était pour un gouverneur d'avoir des collaborateurs éclairés et dévoués à sa personne ainsi qu'à la chose publique.

L'éloignement et la privation de Rome devaient durer un, deux et quelquefois trois ans. Pour un Romain, quelle existence ingrate et insupportable que cet exil de plusieurs années, cette véritable rélégation en Cilicie, sur les bords de l'Euxin, ou chez les Celtibériens ! Cicéron se fut fort bien passé d'aller rendre la justice à Apamée, à Synnade, ou guerroyer contre les montagnards du Taurus. Pour tromper l'ennui, les gouverneurs qui le pouvaient avaient près d'eux un petit cercle d'amis qu'ils avaient emmenés; ou qui étaient venus les rejoindre; c'était du moins pour eux comme une image de la patrie absente. De plus, pas de province, si ingrate, si éloignée, où on ne rencontrât nombre de citoyens romains. Tous

se groupaient, d'instinct et par intérêt, autour du gouverneur et grossissaient sa petite cour. Il faut tenir compte aussi de ce qu'on appelait le conseil du gouverneur, composé de ses principaux officiers, et des citoyens romains marquants qu'il avait sous la main. Les gouverneurs, en province, rendaient ou étaient censés rendre la justice à leurs administrés. Mais de même que les préteurs à Rome, leur rôle se bornait à examiner la question, à organiser l'instance, à formuler les termes dans lesquels la chose en litige serait jugée. Puis, pour l'examen des faits, les débats, et le prononcé de la sentence, ils adressaient les parties à l'un des citoyens qui figuraient sur sa liste de récupérateurs, *judices, recuperatores,* et qui remplissaient, sur son renvoi, les fonctions judiciaires.

Dans le dernier siècle de la République surtout, les Romains avaient pris des habitudes de faste et de luxe, avec lesquelles il leur eût été bien pénible de rompre une fois en province. En réalité, ils ne se privaient de rien. Leur palais était rempli d'esclaves, d'affranchis, d'artistes en tous genres, de médecins. Dans leurs tournées obligatoires, ils déployaient aux yeux des populations éblouies et tremblantes une pompe toute royale. Leur table était somptueuse. Suétone raconte que César faisait porter avec lui des parquets mobiles de marqueterie et des châssis de mosaïque, avec lesquels on lui improvisait, où qu'il fût, des appartements. On peut imaginer quel était le train d'un Lucullus en Orient. Tout ce déploiement de luxe et de magnificence, dans les idées des Romains, avait sa raison d'être. Ils se figuraient par là frapper vivement l'imagination des peuples, leur inspirer une haute opinion, une crainte salu-

taire d'un peuple ainsi représenté, et rehausser aux yeux des alliés et des sujets de Rome le prestige du nom romain.

III

PRISE DE POSSESSION ET TRANSMISSION DES POUVOIRS

Les gouverneurs désignés pour les différentes provinces entraient en charge le premier jour de mars, et régulièrement devaient déposer leurs pouvoirs le dernier jour de février suivant. Dans l'origine et pendant fort longtemps, il n'y eut pas d'intervalle entre le service actif à Rome et la juridiction dans les provinces. Mais au cours de la révolution, on vit les partis se faire de la loi une arme, et, par des rogations de violence et de combat, frapper d'indisponibilité les magistrats sortants : il fallut cinq années d'intervalle entre la cessation des fonctions urbaines et le commandement en province (1).

En tout cas, même sous l'empire des anciens usages, les gouverneurs, prévenus de longue date, avaient dû faire leurs préparatifs, et calculer sur la distance l'époque de leur départ. En attendant, ils se mettaient le plus vite possible, de Rome, en relation avec le titulaire actuel de leur future province, se renseignaient près de lui sur l'état des hommes et des choses, sur les besoins, les dangers, les ressources ; en conséquence, ils demandaient au Sénat les forces de terre et de mer, les crédits, les pouvoirs, les instructions que réclamaient les circonstances (2).

(1) Cæs. de bell. civ. I, 85.
(2) Cic. ad fam. 197.

Enfin, le jour du départ arrivé, ils allaient au Capitole, prendre les auspices, revêtus de l'habit de guerre, *paludamentum*. Puis, ils traversaient Rome, précédés de leurs douze licteurs, escortés par leurs parents, leurs amis, leurs clients, leurs affranchis, accompagnés de tous ceux qui devaient les suivre jusqu'au bout, lieutenants, questeurs, secrétaires, esclaves, etc. Le départ d'un proconsul, même pour les Romains habitués à ce spectacle, présentait toujours quelque chose de solennel et d'imposant. Ils emmenaient ordinairement des troupes avec eux. De même, ceux qui devaient commander outre mer trouvaient au port d'embarquement ou sur leur route, les vaisseaux qui leur avaient été assignés par le sénatus-consulte (1).

L'initiative et l'omnipotence des gouverneurs étaient délimitées autant que possible par les instructions qu'ils recevaient à leur départ. Le Sénat ne leur laissait en réalité que ce qu'il ne pouvait leur ôter par conseil et par prévoyance. Les grandes questions étaient délibérées et réglées d'avance par des sénatus-consultes, qui prescrivaient à chacun, avec toute la précision possible, la ligne de conduite qu'il aurait à tenir (2).

1° L'Edit (*edictum*).

A Rome, les préteurs, en entrant en charge, avaient de tout temps fait connaître d'avance, au moyen d'un édit, *edictum prætoris*, les règles et principes de droit

(1) Cic. ad Att. 203.
(2) Cic. ad fam. XV, 5, 1. — Suét. Ces., 18.

et d'équité qu'ils entendaient suivre dans l'exercice de leur juridiction. Cet usage avait sa raison d'être dans l'insuffisance de la loi écrite. Les magistrats romains suppléaient ainsi au défaut d'un code fixe, répondant à tous les besoins, où tous les cas fussent prévus. En province, où les principes de droit, d'administration étaient incomparablement plus mal définis encore, la nécessité de ces édits préalables se faisait à proportion plus vivement sentir. Aussi les gouverneurs avaient-ils l'habitude de se faire précéder dans leur province par un édit analogue à l'*edictum prætoris*, publié chaque année à Rome par le premier préteur. C'était une sorte de manifeste, contenant l'ensemble des dispositions, nouvelles ou reproduites des édits antérieurs, les maximes administratives, les règles pratiques, les prescriptions en matière d'impôts, de police, de réquisitions, de contingents, en un mot, d'administration, que les provinciaux avaient intérêt à connaître.

Dans chaque province, il y avait des traditions d'administration et de juridiction, consacrées par le temps et l'expérience des prédécesseurs, auxquelles chaque gouverneur n'avait rien de mieux à faire que de se référer. Aussi les maximes générales de l'administration romaine et les règlements particuliers des préteurs formaient la base de tous ces édits. Cicéron reproche à Verrès de n'avoir pas transporté dans son édit provincial certains articles de droits acceptés à Rome (1). A ces dispositions générales, chacun, suivant son intelligence et son originalité, ajoutait les dis-

(1) Cic. in Verr. II, 1. 46.

positions particulières que son expérience ou les circonstances semblaient réclamer. Cicéron nous a conservé la substance de l'édit que lui même publia en prenant la direction de la province de Cilicie ; et ce précieux document nous donne une idée très-nette de ces sortes de pièces. Il l'avait rédigé à Rome même. Seulement, en passant à Samos, il y avait ajouté quelques articles, que les publicains l'avaient prié d'emprunter à l'édit de son prédécesseur (1). Du reste, Cicéron n'a point la prétention d'avoir fait une œuvre originale. Il avait copié l'édit de Bibulus, lequel d'ailleurs, ainsi que bien d'autres, avait pris pour modèle le grand travail que l'illustre jurisconsulte Mucius Scævola avait autrefois rédigé pour la province d'Asie (2). Deux clauses de ce règlement nous sont connues. Quand les conditions d'un traité étaient injustes, on devait régler les choses d'après la bonne foi. C'est l'équité naturelle, suppléant à l'insuffisance inévitable de la loi écrite. Nous voyons aussi par le même document que Scævola avait permis aux Grecs de son département de terminer entre eux leurs différends selon leurs lois. Mesure sage, d'une portée considérable, où chacun trouvait son compte, et le gouverneur qui se voyait dégrevé d'une besogne immense, et les Grecs, qui ne pouvaient qu'être sensibles à cette marque de confiance et de bonne volonté. Quant à l'édit de Cicéron, il jette un trop grand jour sur ce point intéressant, pour que nous n'insistions pas.

L'édit comprenait deux parties. Dans l'une, le proconsul traitait des affaires qui sont proprement de la juridic-

(1) Cic. ad App.
(2) Cic. ad Att. 6. 1, 15.

tion des gouverneurs, comme les comptes des villes, leurs dettes, l'intérêt de l'argent, les obligations, tout ce qui regarde les fermiers publics. — L'autre partie contenait plusieurs affaires que l'on jugeait ordinairement sur l'édit et que l'édit devait prévoir, comme les testaments, les acquêts, les biens décrétés, les syndics des créanciers (1).

Pour les cas qu'ils n'avaient pu prévoir, les gouverneurs se référaient formellement, sur leur édit, aux règlements de leurs prédécesseurs. Puis l'équité naturelle, proclamée par Scævola une des sources du droit, était là. Cependant ils s'efforçaient toujours d'être aussi complets que possible. Beaucoup de ces documents, par leur étendue et leur valeur, formaient de véritables codes, des monuments législatifs attestant la science et l'aptitude administratives des Romains.

Les gouverneurs, surtout dans les provinces orientales de l'Empire, soit lorsqu'ils arrivaient, soit lorsqu'ils quittaient le pays, étaient l'objet des manifestations les plus flatteuses et les plus empressées de la part des populations. Façonné de longue date à une servitude qui allait jusqu'à l'adoration des maîtres, le peuple se portait en foule sur leur passage, dans les ports, dans les villes qu'ils devaient traverser. Les fermiers publics, les négociants, les gens d'affaires, les provinciaux, tous se pressaient au-devant d'eux, et rivalisaient d'adulation pour se concilier les bonnes grâces du nouveau magistrat, ou pour lui témoigner leur reconnaissance (2). Chose curieuse, on n'était pas moins démonstratif envers ceux

(1) Cic. in Verr. 2, 1, 46. — ad Attic. 255, 257.
(2) Cic. ad Att. 206.

qui, parvenus au terme de leur commandement, quittaient le pays; et ceux qui avaient opprimé leur province n'étaient pas les moins bien traités. Les villes leur envoyaient des députations chargées de les complimenter, et très-souvent les mains pleines de présents. La vanité des gouverneurs s'accommodait fort de ces témoignages publics, plus ou moins spontanés, qu'on exploitait ensuite, dans la reddition des comptes, ou au besoin devant la commission des concussions, comme preuves d'une administration intègre et appréciée des populations. Verrès lui-même a trouvé des témoins à décharge, des villes entières venant déposer en sa faveur !

2° Le départ.

Quand un gouverneur était arrivé au terme de son mandat, il pouvait se présenter deux cas. Ou bien le successeur était là, prêt à prendre la suite des affaires; ou bien, pour une cause ou pour une autre, il n'était pas à son poste.

Le plus souvent les choses se passaient selon le vœu de la loi. Le nouveau gouverneur recevait du gouverneur sortant les pouvoirs civils et militaires et prenait possession de la province, des villes, des ports, des places fortes, des archives, etc. Au point de vue des finances, il devait y avoir nécessairement entente entre la questure du magistrat sortant et la questure qui succédait. Les forces militaires de chaque province étaient sous l'*imperium* du gouverneur de fait, et ne pouvaient passer sous l'autorité de son successeur, à moins que celui-ci ne

consentît à les lui céder et ne lui en fît la remise régulièrement (1).

Il était de règle dans la constitution romaine qu'un commandement ne subissait pas d'interrègne : quoique parvenu à son terme légal, le gouverneur, personnellement ou par ses délégués, continuait de droit ses fonctions jusqu'à l'arrivée du successeur. Ainsi était assurée la perpétuité du service. Mais aussi, dès qu'il était arrivé, l'ancien devait se démettre et ne se mêler d'autre chose que de la liquidation de ses comptes (2).

La bonne administration exigeait qu'avant de sortir de sa province, le gouverneur attendît son successeur, se rencontrât avec lui pour le renseigner sur l'état politique et administratif du pays, lui léguât en quelque sorte en partant les résultats de sa propre expérience. En effet, avec les changements si fréquents des personnes, à peine un gouverneur était-il au courant des affaires de sa province, qu'il lui arrivait un remplaçant ; lequel eût été obligé de faire les mêmes études, pour se retirer à son tour dès qu'il saurait à peu près ce qu'il eût dû commencer par savoir (3). Pour faciliter ces rencontres, et ménager les communications indispensables entre les magistrats entrant et sortant, la loi *Cornelia* accordait 30 jours au gouverneur pour quitter sa province (4).

Mais il pouvait arriver aussi, et il arrivait souvent que le temps de résidence ne pouvait coïncider avec l'échéance de l'*imperium*. L'ancienne constitution semble avoir

(1) Cic. ad fam. 151, 219.— Tit.-Liv. XXVIII, 38.
(2) Cic. ad Attic. 314.
(3) Cic. ad Att. 219.
(4) Cic. ad fam. 219.

laissé le chef suprême d'une province libre de la quitter alors quand il voudrait, sauf, bien entendu, à se faire suppléer par un lieutenant, et toujours avec l'obligation morale d'assurer le service et l'expédition des affaires (1). Ceci résulte et des faits constants et aussi de l'apparition d'une loi *Pompeia* qui, avec les sénatus-consultes à la suite, obligeait les proconsuls et les propréteurs à séjourner dans leur province au moins un an à partir du jour où ils y seraient entrés. Cette loi est de 52. Ce délai expiré, ils remettraient les pouvoirs de fait à leur successeur. Si celui-ci n'était pas arrivé, ils pouvaient se substituer un lieutenant désigné par eux et consentant (2).

Le gouverneur était entièrement libre de choisir celui de ses lieutenants qui lui paraissait le plus capable de lui suppléer. Cependant, à moins de raisons personnelles, le questeur avait la préférence. Les lieutenants ne venaient qu'à son défaut (3).

IV

DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Dans les provinces de la République, les propréteurs et les proconsuls étaient les représentants officiels du peuple romain, ses agents d'affaires, chargés avant tout d'administrer ses domaines au mieux de ses intérêts, bref de véritables intendants. De là pour eux un premier

(1) Cic. ad fam. Cœl. ad Cic. 216.
(2) Cic. ad fam. Cœl. ad Cic. 216,
(3) Cic. ad fam. 278, 281,

ordre de devoirs, et leurs obligations les plus impérieuses. Ensuite, il n'était pas de province si éloignée, qui ne comptât; nous l'avons vu, nombre de citoyens, venus soit pour la collection des impôts, soit pour suivre des spéculations agricoles et commerciales, soit pour leur bon plaisir. Il incombait au gouverneur de les protéger, de leur rendre justice. Enfin venait la masse des provinciaux, qui donnaient aux gouverneurs leur plus laborieuse occupation.

1° L'administration.

On sait que tous les territoires conquis et réduits en province étaient la propriété, le patrimoine du peuple romain. Les gouverneurs étaient avant tout les conservateurs de ces domaines commis à leurs soins. Aussi, le premier devoir des proconsuls et des propréteurs était naturellement de maintenir en état les territoires médiats et immédiats, sur lesquels s'étendait leur juridiction. C'était leur principale raison d'être. Le reste, encore qu'important, était accessoire. Il ne faut jamais perdre de vue cette marque caractéristique et originale de l'administration des provinces. Aussi bien, en entreprenant de conquérir le monde et de mettre en régie tous les peuples, Rome n'a jamais cherché que son avantage et le profit qu'elle en pouvait tirer. L'intérêt des peuples ne venait que bien loin après, et comme conséquence involontaire, sinon indifférente.

Les gouverneurs devaient donc exercer une police vigilante, découvrir et réprimer toutes les infractions aux

traités, ainsi qu'aux conditions imposées aux vaincus, toutes les tentatives d'insubordination, tous les commencements de troubles et de sédition. A cet effet, ils avaient des agents en permanence dans les principaux centres. Puis, une fois par an au moins, ils devaient avoir parcouru tout leur gouvernement, s'être montrés dans toutes les localités de quelque importance, afin de faire voir aux yeux des peuples et de rafraîchir dans leur mémoire l'appareil de la puissance romaine, et ainsi de les maintenir partout dans la fidélité par la terreur (1).

Des démêlés surgissaient fréquemment de cité à cité, de tribu à tribu. En perdant la souveraineté, les peuples avaient perdu le droit de se faire justice. Ils devaient s'adresser et s'adressaient au représentant de l'autorité romaine, au lieutenant particulier du ressort, au chef suprême de la province, et, dans les cas graves, au pouvoir central, c'est-à-dire au Sénat, par le moyen d'ambassades. Mais, en général, les affaires ne dépassaient point le prétoire. La compétence des gouverneurs était illimitée. Un exemple fera voir comme les choses se passaient. Les Juifs et les Samaritains étaient en guerre : ce qui arrivait à chaque instant, non-seulement en Syrie, mais partout. Empêchés de vider eux-mêmes leur débat, ils allaient trouver le gouverneur général de la province. Celui-ci, assisté de son conseil, se saisissait de l'affaire, entendait les parties : puis, ou bien il tranchait la question sans désemparer, ou bien ajournait les plaignants à sa prochaine visite. Arrivé sur les lieux, il instruisait le procès sur place ; et enfin, du haut de son tribunal, la

(1) Cic. de frum. 12, 29. — Ad Attic. 233, 255.

cause entendue, il disait le droit et prononçait la sentence. En définitive, les Romains, dans ce cas, ne faisaient rien de plus que ce que faisaient autrefois avant eux les souverains du pays dont ils avaient pris la place : le nom seul du maître était changé.

Dans des cas graves, lorsque le gouverneur était embarrassé et n'osait compromettre sa responsabilité, il en référait à Rome et demandait des instructions à la source même du pouvoir. Il est à remarquer que toutes les communications de ce genre étaient adressées collectivement aux consuls, au préteur, aux tribuns de la plèbe, au Sénat (1).

Les grands travaux publics, les routes, les fortifications, les aqueducs, les travaux d'art, les ponts, l'entretien des ports, étaient placés naturellement sous la surveillance des gouverneurs, à moins d'une délégation exceptionnelle en faveur d'un agent spécial. Cet immense réseau de chaussées romaines qui sillonnaient toutes les parties de l'Empire, fut en partie exécuté par leurs soins. La construction et la réparation des routes, notamment, intéressaient au plus haut point l'ordre public et garantissaient la soumission des alliés (2).

Le peuple romain, dans les deux derniers siècles de la République, tirant toute sa subsistance des provinces, il est tout indiqué que les gouverneurs avaient à surveiller la rentrée des impôts sous toutes les formes, *vectigalia, pecunia vectigalis, tributa, stipendia, portoria.* Il ne suffisait pas, en effet, pour que le peuple romain eût du pain et des spectacles, que les publicains fussent offi-

(1) Cic. ad fam. 225.
(2) Cic, pro Font. 7.

ciellement responsables envers le trésor. Les abandonner à eux-mêmes, perdus en pays étranger, aux prises avec des contribuables qui n'avaient que trop de raisons de les détester, c'eût été les condamner à la ruine et à la banqueroute. Il fallait donc, par une protection réelle et efficace, leur assurer les moyens de faire face à leurs engagements. Aussi voyons-nous partout les gouverneurs surveiller les villes, presser, menacer, pour qu'elles s'exécutent envers les débiteurs du trésor (1). Il y avait même certaines provinces, celles qui payaient l'impôt en nature, comme la Sicile, où les gouverneurs intervenaient, non-seulement dans les adjudications et la vente des divers impôts, mais encore dans la perception. Verrès se vantait d'avoir vendu très-cher les dîmes, dans la province de Sicile ; et Cicéron ne lui en fait pas de reproche. Verrès était dans son rôle. Il est encore possible que, quand Rome imposait des dîmes supplémentaires à ses autres provinces, les gouverneurs aient eu une large part dans les détails de l'opération. En tout cas, on les voyait partout, à l'époque de la moisson, parcourir les provinces, pénétrer dans les campagnes, présider au dîmage et aux transactions. A ce moment, en effet, dit Cicéron (2), les blés sont sur les aires, les esclaves sont rassemblés pour la moisson ; l'on peut s'assurer de leur nombre, juger de leur travail par la récolte. A coup sûr, les préteurs de Sicile n'eussent point choisi cette saison ingrate pour faire leur tournée, s'ils n'eussent eu à surveiller de près la perception. Pour les dîmes supplémentaires, le blé *acheté*, le blé *estimé*, qui étaient quelquefois nécessaires

(1) Cic. in Verr. 3. 90, 209.
(2) Cic. de frum. 12, 29.

aux approvisionnements de Rome, nous avons la preuve que les préteurs recevaient directement l'argent du trésor, avec mission d'acheter, de répartir, de prélever sur les différentes cités. *Data tibi pecunia est, Verres; una, qua frumentum tibi emeres in cellam; altera, qua frumentum emeres a civitatibus, quod Romam mitteretur* (1).

2° Rapports avec les citoyens romains.

Les citoyens romains, et même les Italiens qui se trouvaient dans une province, étaient soumis à la juridiction des gouverneurs. Trop éloignés de Rome pour jouir du bienfait et de la protection directe des lois romaines, mêlés de plus à une population étrangère et souvent hostile, ils avaient besoin de rencontrer dans la province même la justice et la protection qu'ils eussent trouvées à Rome. Publicains, négociants, agriculteurs, entrepreneurs de travaux, liquidateurs d'impôts, banquiers, ils avaient nécessairement des démêlés avec les indigènes et même entre eux, achetaient, vendaient, passaient des marchés, donnaient et recevaient par testament et par donation, prêtaient aux particuliers, aux villes, aux rois. Tel fut ce Rabirius, que nous avons déjà rencontré et qui se trouva un jour le plus grand négociant, le banquier, le créancier et le ministre des finances de toute l'Egypte. Et puis, combien de riches Romains qui, sans être jamais venus en province, y possédaient des biens, des intérêts

(1) Cic. de frum. 87.

considérables, qu'ils confiaient à des hommes d'affaires, ou géraient par leurs affranchis? Or, l'avidité du Romain, ses airs et ses procédés de conquérant vis-à-vis des provinciaux, l'impopularité du rôle de publicain, les exactions des percepteurs eussent exposé les citoyens romains à de terribles représailles, si les gouverneurs n'avaient été là pour les abriter.

Dans ce but encore, les gouverneurs visitaient les régions où étaient établis les citoyens romains, et chaque année, dans des endroits habituels ou désignés spécialement, ils tenaient ce qu'on appelait les assemblées de citoyens romains, *conventus civium romanorum* (1). Ces réunions, sous le régime provincial de la République, avaient une grande importance non-seulement pour les particuliers, mais encore pour l'Etat : aussi nous voyons les gouverneurs s'en acquitter avec soin et exactitude. Jules César revenait pendant l'hiver dans la Cisalpine et tenait les assemblées provinciales. Ces réunions, en effet, n'avaient pas seulement l'avantage de permettre aux individus de présenter leurs griefs et leurs plaintes. C'étaient de véritables assises, des conseils de guerre, d'où les gouverneurs tiraient les plus précieux renseignements sur l'état de la province. L'intérêt public, comme l'intérêt privé, y trouvait son compte. Tous ces Romains, qui appartenaient toujours à l'ordre équestre, ou au moins à la classe aisée et intelligente, devenaient des auxiliaires précieux pour l'administration ; ils centralisaient les renseignements entre les mains des gouverneurs et lui donnaient souvent d'utiles conseils. Eux-mêmes, en retour,

(1) Suet. Cés. 7.

traitaient plus facilement leurs affaires, et retiraient, aux yeux des populations, le prestige qui s'attache toujours à l'union et à la force.

Cette protection du reste se traduisait pour les citoyens par des effets sensibles. On voit à chaque page de la correspondance de Cicéron combien de services et quels services les gouverneurs, quand ils le voulaient bien, pouvaient rendre à leurs amis, et aux amis de leurs amis : successions à recueillir, procès scabreux, affaires et recouvrements en souffrance, — jusqu'à un esclave qui s'est enfui, et qu'il prie son ami le proconsul de faire rechercher ! Les gouverneurs avaient en effet les mains pleines de moyens pour forcer les provinciaux à payer leurs dettes, non-seulement envers l'Etat et les fermiers de l'impôt, mais encore envers les particuliers (1).

Les gouverneurs étaient tellement les protecteurs naturels des fermiers généraux, que, parmi les plus graves reproches adressés par Cicéron à Gabinius, ex-proconsul de Syrie, figure celui de n'avoir pas fait justice aux fermiers du domaine, d'avoir rompu des traités conclus avec eux par les cités, supprimé des moyens de contrainte, affranchi certains peuples des impôts et des tributs, défendu aux fermiers et aux esclaves des fermiers de se trouver dans une ville toutes les fois qu'il y serait (2).

Autant que possible, les gouverneurs présidaient en personne les assemblées provinciales, mais l'étendue des gouvernements, et bien d'autres causes, ne leur permettaient pas d'être partout. Ils déléguaient donc souvent,

(1) Cic. ad Att. 5, 21.
(2) Cic. prov. cons., 5.

soit leur questeur, soit même un de leurs officiers. Ainsi nous voyons César, questeur dans l'Espagne ultérieure, chargé par son préteur d'aller tenir les assemblées de la province, et pousser jusqu'à Cadix (1). Les expressions mêmes dont se sert Suétone autorisent même certaines conjectures sur ces *conventus* dont il est si souvent question. Le questeur ne suppléait le gouverneur que sur un mandat spécial, *cum mandatu*. On trouve quelquefois chez les écrivains *conventus indicere*, ce qu'il faut entendre par fixer publiquement les jour et lieu où devraient se tenir les réunions. Le mot *circumire* dont se sert Suétone, à propos de César, indiquerait qu'en Espagne tout était fixé d'avance ; tout fonctionnait régulièrement. Les justiciables et le grand justicier n'avaient qu'à se présenter. Quant à l'objet de ces réunions périodiques, le principal était de rendre la justice ; le passage de Suétone, et surtout les expressions *juri dicundo*, ne permettent aucun doute à cet égard. Une multitude de questions se rattachant à l'administration provinciale pouvaient être soulevées : mais la grande affaire restait la justice (2). Et même, de ce que Suétone emploie le mot *conventus* sans le déterminer ni le préciser autrement, il est permis d'induire, en s'appuyant d'ailleurs sur bien d'autres probabilités, que les citoyens n'étaient pas les seuls admis à faire appel à la justice du préteur et de ses délégués. Les gouverneurs, on le sait, cumulaient la compétence du préteur urbain et du préteur des étrangers : il était absolument logique et naturel qu'ils connussent en province de toutes les affaires qui compé-

(1) Suét. Cés., 7.
(2) Cic. ad Att. 5, 20, 5.

taient aux divers préteurs à Rome. Par conséquent, non-seulement les citoyens romains, mais les italiques, mais les provinciaux de toute appellation pouvaient être reçus au bénéfice de la justice proconsulaire, en tenant compte bien entendu des traités, des conventions, des statuts, en un mot des rapports légaux entre Rome et les sujets. La justice criminelle n'était pas oubliée, sans aucun doute : mais il est probable que les gouverneurs ne s'occupaient guère que des crimes et délits où l'intérêt de Rome était engagé, des crimes d'Etat surtout.

Ces *conventus*, sortes d'assises ambulantes, fonctionnaient partout. — Ainsi, nous savons que, du temps de Cicéron, l'île de Chypre, quoique annexée depuis fort peu de temps à la province de Cilicie, avait déjà à cet égard sa constitution et ses droits. Il y avait, un peu partout, des chevaliers et de simples négociants. Le gouverneur avait le devoir de s'y rendre de temps en temps ; car ils avaient besoin de juges, et ils avaient de plus le droit, affirme Cicéron, de ne pas sortir de l'île pour porter leurs affaires devant le proconsul (1). — Il est clair que le proconsul de Cilicie, à moins de cas graves, se contentait d'y déléguer un de ses officiers, avec les pouvoirs (*mandatu*, dit Suétone) nécessaires pour le suppléer.

3° Rapports avec les provinciaux.

En théorie au moins, il rentrait dans les fonctions des gouverneurs, puisque Rome avait supprimé partout les

(1) Cic. ad Att. 5, 21, 6.

anciennes autorités, de remplir à l'égard des provinciaux les mêmes offices qu'ils avaient autrefois trouvés soit dans leur organisation particulière, soit dans leurs maîtres. Il n'est que juste de le reconnaître : quoique Rome ait surtout songé, en conquérant le monde, à l'exploiter à son profit, et à assouvir sa soif de conquêtes, les peuples une fois soumis entrèrent bien pour quelque chose dans les préoccupations des administrateurs qu'elle leur envoya. Quand une fois elle avait fait disparaître toute trace de domination antérieure ou d'indépendance dans un pays libre, quand elle avait imposé à un peuple la formule capable de garantir ses droits de propriétaire et d'usufruitier, elle n'abusait pas de ses avantages, elle ne demandait pas mieux que ses sujets prospérassent sous son empire.

Après avoir vaincu Persée et aboli l'ancienne constitution macédonienne et la Macédoine elle-même, Paul-Emile, sur la demande expresse des Macédoniens, leur promit et leur donna des lois (1). A la même époque Tib. Sempronius Gracchus faisait plus pour la pacification des Espagnes par l'habileté et la bienveillance de son administration que n'avaient fait tous ses prédécesseurs par la force des armes et les répressions atroces. Arbitre et modérateur, dit l'historien, il partagea les terres entre les plus pauvres, assigna à chacun son établissement. Tous ces peuples reçurent de lui des lois sages et définies avec soin, bienfait qu'ils n'avaient jamais connu : *leges accurate descriptas* (2). Pour eux, à part la perte de l'indépendance nationale, peut-être peu

(1) Tit.-Liv. XLV, 29.
(2) Tit.-Liv. XLI, 3, 11.

regrettable ici, la conquête et l'administration romaine furent bien plutôt un avantage. Combien de fois les généraux et les gouverneurs romains rendirent-ils le même service à des peuples nouvellement conquis, ou aux populations placées sous leur juridiction, tantôt sur délégation du Sénat, tantôt d'eux-mêmes et de gré à gré? Le Sénat permit même à plus d'une ville, fédérée ou municipale, l'usage du droit romain.

Mais quand ils allaient vers l'Orient et pénétraient dans le monde grec, les Romains ne rencontraient que des cités policées et en avance sur eux à certains égards. Les races grecques ne les avaient point attendus pour se donner en général de bonnes lois et de sages institutions (1). Là, ils n'avaient qu'à supprimer ou à corriger les constitutions incompatibles avec leurs droits de conquérants et à respecter les législations particulières des peuples (2).

Ainsi, dans toutes les provinces, les cités s'organisèrent peu à peu avec le concours des Romains, ou l'étaient déjà. Dans tous les pays grecs fonctionnaient des administrations régulières, aussi bien que dans les villes d'Italie, et à Rome même. Le rôle du gouverneur se bornait alors à surveiller les hommes et les choses, à

(1) Pour ne citer qu'un exemple, la petite ville de Temnos, en Eolie, avait une organisation municipale savante, une constitution modèle. A sa tête se trouvait une commission de cinq préteurs et trois questeurs. La séparation des pouvoirs, que les modernes croient quelquefois avoir trouvée, existait, et les comptes de la commune étaient tenus avec la plus minutieuse exactitude. Les préteurs payaient ; mais ils recevaient l'argent des questeurs, lesquels l'avaient reçu eux-mêmes du banquier dépositaire des fonds communaux, et chez qui il avait été versé par le receveur des impôts, ou de la capitation (V. pro Flacco, 18, 42. — Ibid. 19, 44).

(2) Tit.-Liv. XXXIII, 32.

trouver et à réprimer les abus, à maintenir les partis et les classes en équilibre, à placer l'influence aux mains des plus riches et des plus éclairés, à avoir les yeux partout. On voit, par ce qui nous reste des édits des gouverneurs, l'édit de Scævola, celui de Cicéron cité plus haut, sur quels objets portait la sollicitude des magistrats provinciaux : police, impôts, contingents, cens, élections des magistrats, contrôle des caisses communales et des actes des municipalités, du taux de l'intérêt, de la justice. Leurs devoirs pouvaient se résumer en deux mots, surveillance et tutelle (1).

Responsables du bon ordre de la province qui leur était confiée, les gouverneurs avaient naturellement les droits et les moyens matériels que réclamait l'accomplissement de leur mandat. Malheureusement, la nécessité d'assurer l'ordre et de punir les perturbateurs fut souvent, pour les magistrats peu scrupuleux, un prétexte à dissimuler leurs vols, leurs violences, leurs exactions. Il suffit de voir ce que devenait une province, quand elle avait le bonheur de tomber entre les mains d'un homme qui ne fût que violent, brutal, médiocrement intelligent, et d'une honnêteté relative, comme était le frère de Cicéron, Quintus. « Partout le meurtre est réprimé, et la paix affermie dans la province. La sûreté est rendue aux chemins et aux campagnes, et, qui plus est, aux villes et aux temples, où le vol et le pillage s'exerçaient encore avec plus d'audace et de succès. On peut être riche, sans voir son honneur, sa fortune, son repos à la merci de la délation, ce *ministre impitoyable de l'avi-*

(1) Cic. ad Att. 6, 1, 15.

dité des préteurs (1) ! » Heureuse la province d'Asie, si c'est là un tableau d'après nature, et non une ingénieuse figure de rhétorique, pour insinuer à la susceptibilité de Quintus les conseils dont il avait besoin ! En tout cas, cette peinture du bonheur de la province d'Asie sous Quintus nous permet de supposer, par voie de contraste, ce qui se passait ailleurs.

Les gouverneurs avaient à surveiller partout les opérations du cens, base ordinaire de l'impôt, la répartition des contingents, les subsides extraordinaires (2). Chaque cité nommait ses censeurs à sa manière ; mais partout leur choix était de la plus haute importance. Pas de fonction, en effet, qui, par la nature des pouvoirs qu'elle conférait sur les personnes et les biens, exigeât plus de garanties d'intelligence et de moralité. Les gouverneurs qui comprenaient leurs devoirs laissaient aux municipalités le soin de les désigner par leurs libres suffrages. Verrès n'est sans doute pas le seul qui se soit permis de les nommer d'office, et à sa convenance. C'était un moyen trop commode de battre monnaie, pour que le prétoire ne soit pas devenu souvent un marché de magistratures, où les offices étaient adjugés au plus offrant (3).

Les gouverneurs avaient également à surveiller l'exécution des traités, prohibitions, obligations générales et particulières, que la politique romaine imposait aux vaincus. Par exemple, les exportations ou trafics de certaines matières, des bois de construction, de l'or et de

(1) Cic. ad Q. frat. 1, 8.
(2) Cic. in Verr. 3, 70, 163, 164 ; ibid. 75, 174 ; ibid. 78, 181.
(3) Cic. in Verr. 2, 53, 131, 132, 133.

l'argent étaient souvent interdits de province à province. Tant pis pour les Juifs, qui regardaient comme un devoir d'envoyer leur offrande au temple de Jérusalem ! Les préteurs vigilants ne manquaient pas de découvrir les fraudes, de saisir les sommes et de les verser dans le trésor (1).

En ce qui concernait les impôts, la répartition était souvent faite d'une façon inique, tant envers les particuliers qu'envers les communes. Les gouverneurs veillaient à ce que les charges et tributs pesassent équitablement sur tous. La besogne était déjà bien simplifiée, quand les villes avaient racheté leurs impôts et passé des marchés à forfait avec les publicains. Les gouverneurs encourageaient ces transactions. Il dépendait exclusivement d'eux, de leur intelligence, de leur bonne volonté, que les cités fussent rançonnées par les publicains, écrasées par l'impôt, ruinées à fond par la perception et par suite condamnées à des emprunts qu'elles ne pouvaient jamais rembourser, ou bien que, au contraire, grâce à la moralité du chef, à la modération des agents, elles pussent faire face à toutes les exigences du fisc. Les gouverneurs, dans leurs tournées, devaient écouter les plaintes, et y faire droit. Ils trouvaient toujours l'occasion de décharger quelques cités de tributs vexatoires, d'intérêts usuraires, et même de redevances supposées (2).

Mais aussi ce droit de contrôle et de révision dégénérait en abus avec les administrateurs infidèles : selon leur intérêt, ils déchargeaient les uns pour accabler les autres.

(1) Cic. pro Flacco, 28.
(2) Cic. ad fam. 243.

Pour le cas, souvent probable, d'une accusation de concussions, les gouverneurs tenaient à pouvoir produire les témoignages à décharge de quelques cités. Ainsi, afin de gagner les Mamertins, Verrès les avait exemptés pendant trois ans de contributions, de corvées, de service militaire, de toute charge publique; et, par un virement audacieux, il rejetait le tout sur des villes franches et exemptes, telles que Centorbe, Halèse (1).

La composition des administrations municipales importait aussi extrêmement à l'ordre et à la docilité des provinces. Quand la démocratie l'emportait quelque part, et que le pouvoir était aux mains des populaires, les gouverneurs n'étaient jamais tranquilles. Le peuple n'a rien à perdre : la sécurité matérielle, la tranquille jouissance des biens acquis, le repos dans la servitude ne sauraient être pour lui une compensation à la perte de la liberté. Aussi partout les gouverneurs s'efforçaient de balayer les administrations démocratiques et de leur substituer des magistrats de leur choix, toujours pris dans l'aristocratie de la naissance et de la fortune. Partout en effet, les classes soi-disant éclairées, les honnêtes gens renonçaient sans regret à l'indépendance et à ses dangers, et mettaient autant d'empressement à accepter la domination romaine, quand ils ne l'imploraient pas, que les Romains à leur offrir protection, honneurs, dignités. — Les démocraties, sans valoir beaucoup mieux peut-être, au point de vue moral, ne présentaient aucune garantie au pouvoir romain.

(2) Cic. de sign. 10.

V

JURIDICTION MILITAIRE

L'administration romaine, tant que dura la République, ne fut jamais guère, nous l'avons déjà remarqué, qu'une conquête continuée. La pacification ne fut nulle part complète ; et d'ailleurs les vexations, les vols, les brigandages de la plupart des gouverneurs suffisaient bien à empêcher l'apaisement (1). Chacune des provinces avait ses causes générales et particulières de mécontentement, et présentait ses dangers. La Sicile, malgré le voisinage de Rome, malgré la présence de nombreux Romains et Italiens, qui en faisaient presque le prolongement de la campagne romaine, fut souvent le théâtre de guerres terribles. Les esclaves qu'on y avait jetés étaient, dans une proportion énorme, numériquement supérieurs à la population libre ; c'est de là que devait partir le signal de presque toutes les guerres serviles. De plus, sous la domination de l'aristocratie romaine dégénérée, les pirates, jusque dans les eaux de Sicile, se comportaient comme chez eux. Certaines îles, plus exposées, comme Lipari, étaient régulièrement visitées par eux, et leur payaient tribut. On sait qu'un jour un de ces écumeurs de mer, Héracléon (2), avec une flotille composée de quatre barques-souris, entra à toutes voiles dans le port de Syracuse, aborda en ville, et s'en

(1) Cic. in Verr. 3. 89, 207.
(2) Cic. in Verr. 5, 35, 91 ; ibid. 5. 37, 96.

alla comme et quand il voulut. On sait aussi que Verrès, pour légitimer tous ses attentats contre les personnes, comptait exploiter par la bouche d'Hortensius la raison militaire (1).

Si la Sicile, un faubourg de Rome, était exposée à de pareils dangers, que dire de l'Espagne? Pays montagneux et difficile, disposé pour la guerre de partisans, population indomptable, toujours attentive à l'occasion, sujette à des soulèvements périodiques, il faudra deux cents ans d'occupation armée, de campagnes incessantes, pour la soumettre enfin au joug.

En Afrique, en Asie, en Syrie, mêmes dangers de révoltes. Les Juifs, pour ne nommer qu'eux, en Syrie, ne passaient pas dix ans sans se révolter : toujours châtiés impitoyablement, mais jamais convertis.

Aux dangers de l'intérieur s'ajoutaient dans presque toutes les provinces les dangers du dehors. Sauf la Sicile, la Sardaigne, la Crète, toutes les provinces de la République confinaient à des territoires barbares. L'Illyrie et la Macédoine avaient perpétuellement à redouter quelque *tumulte* des hordes germaines et slaves du Danube. Les provinces asiatiques étaient exposées aux invasions des monarques d'Orient, et en particulier des Parthes. Quant à l'Afrique romaine, jusqu'à la réduction de la Numidie et même après, elle eut dans les nomades du désert de terribles voisins.

Les gouverneurs devaient donc partager leur temps entre l'administration civile et les choses de la guerre (2). Chacun avait dans sa province les forces terrestres et

(1) Cic. in Verr. 5. 1, 2, 4, sqq.
(2) Cic. ad fam. 209.

navales, jugées nécessaires pour faire face aux difficultés probables. Pour le reste, les milices locales étaient à leur disposition, ainsi que les troupes des rois-clients, des peuples alliés ; et, en cas de danger, il est clair qu'ils avaient pleins pouvoirs pour proportionner les réquisitions à leurs besoins. Le salut de l'Empire, la conservation de la province, telle était la loi suprême !

L'administration elle-même ne pouvait guère se passer du concours de la force militaire, et les mesures les mieux combinées dans l'intérêt des populations rencontraient souvent une opposition systématique qu'il fallait bien réprimer avec l'épée. Quel que fût le prestige du nom romain et de ses représentants, il eût fait beau qu'un préteur d'Espagne, un proconsul de Macédoine vinssent donner des ordres aux Lusitaniens, aux Illyriens, voire aux Achéens ou aux Etoliens, à moins d'avoir sous la main les forces nécessaires pour faire prendre au sérieux leur autorité ! Il en était de même des provinces d'Asie, de la Syrie surtout. Josèphe raconte qu'un jour le célèbre Pilatus, lieutenant du gouverneur de Syrie pour la Judée, s'avisa de faire conduire dans la ville de Jérusalem par des aqueducs les eaux dont elle avait besoin. Naturellement c'était aux Juifs à en supporter les frais. Il voulut donc affecter à ces dépenses l'argent d'un trésor soi-disant sacré, nommé *corban*. Le peuple s'émeut, devient menaçant. Pilatus dut employer la ruse et la force. Il fait revêtir à ses soldats des habits civils. Puis, debout sur son tribunal, il fait savoir sa volonté. Les Juifs aussitôt s'agitent ; le mouvement se prononce. Les soldats, déguisés, et qui les attendaient précisément là, se jettent alors sur les mutins et en font un grand

carnage. Ce détail est instructif, et nous donne une idée des conditions dans lesquelles s'exerçait l'administration romaine. On comprend que les lieutenants de Judée eussent sous la main infanterie et cavalerie pour imprimer à leurs ordres l'autorité que les Juifs ne voulaient leur accorder qu'à ce prix. Quelquefois même cette force était tout juste suffisante pour leur permettre de soutenir un siége quelque part ou de se replier, en attendant le secours du gouvernement général. Et pourtant les répressions étaient sérieuses. Un jour, un proconsul fit crucifier à la fois 2,000 Juifs rebelles.

Les gouverneurs, du reste, loin de redouter ces épreuves, les accueillaient volontiers, quand ils ne les provoquaient pas. Rien en effet ne manquait au bonheur d'un proconsul lorsqu'au sortir de sa province, qu'il avait pillée consciencieusement selon l'usage, il pouvait établir par ses bulletins et procès-verbaux de victoire qu'il avait réellement tué le chiffre réglementaire de 5,000 ennemis. Il avait alors tous les titres possibles au triomphe. Or, rien n'était plus facile à un gouverneur que d'arranger, soit une révolte sur quelque point de sa province (1), soit une expédition militaire contre quelque tribu voisine. Les plus débonnaires n'y manquaient pas. La guerre leur rapportait à la fois honneur et profit : c'était plus qu'il n'en fallait pour décider un proconsul.

Un des grands reproches que Cicéron croit pouvoir adresser à L. Calpurnius Pison (2), c'est qu'il est le seul qui, revêtu d'un commandement consulaire, soit revenu de la Macédoine sans obtenir le triomphe : ce qui donne à

(1) Cic. ad fam. 243.
(2) Cic. in L. Calp. Pis., 16.

entendre de quelle façon les prédécesseurs s'étaient comportés. « La Macédoine, ajoute-t-il, une province si vaste, avec une si nombreuse armée, qui confine à tant de nations barbares, que jamais dans ces contrées nos généraux n'ont eu d'autres limites à leur province, que la pointe de leur épée et de leur javelot, d'où l'on a vu quelques préteurs, mais jamais un consul, pur de condamnation, revenir sans avoir triomphé ! »

Jusqu'au pacifique Cicéron lui-même, qui fit tout comme les autres, dans sa province de Cilicie ! Il avait une peur affreuse, il est vrai, de la visite des Parthes ; mais il se sentait à peu près à la hauteur d'une expédition contre les montagnards du Taurus cilicien. Il faut le voir, déguisé tout à coup en général. Ses tournées en province sont des expéditions militaires. Il traîne après lui une armée, infanterie, cavalerie, contingents provinciaux, auxiliaires des rois-clients de Cappadoce et de Galatie. Il séjourne cinq jours à Apamée, trois à Synnade, cinq à Philomelium, dix à Iconium, réglementant, administrant, jugeant. Il passe des revues, châtie des montagnards plus ou moins révoltés, attaque leurs châteaux-forts. Pindenissum tombe en son pouvoir. Au moment même où il écrit à Atticus, les esclaves prisonniers de guerrre sont en vente devant son tribunal. Le produit s'élève déjà à 12,000 sesterces (1) ! — Rien d'instructif, de réel comme cette scène prise sur le vif, et interprétée par un Cicéron. On y assiste. Cicéron nous donne, sans s'en douter, la peinture la plus frappante qui se puisse imaginer d'un gouverneur remplissant ses fonc-

(1) Cic. ad Att. 5. 20, 5.

tions, tenant les assemblées, combattant, jugeant, en un mot administrant une province.

VI

JURIDICTION JUDICIAIRE

La séparation des pouvoirs administratif et judiciaire n'exista pas toujours à Rome même : en province, elle n'exista jamais. Les gouverneurs étaient tout ensemble administrateurs et juges. Dans les mêmes textes, ils sont appelés indifféremment *administratores* et *judices*. Il est même plus tôt fait de dire qu'ils remplissaient à eux seuls toutes les fonctions qu'exerçaient à Rome tous les magistrats réunis. Qu'on se figure un instant par la pensée que la justice de paix, les tribunaux civils et correctionnels, les cours d'appel et d'assises, la cour de cassation n'existent plus et que toutes leurs diverses attributions ont passé aux mains d'un seul homme. Prêtons-lui également les pouvoirs administratifs des maires, des préfets et de tous les agents placés sous leurs ordres. Qu'il ait la haute main sur les finances, répartition et perception, avec pouvoir de puiser dans la caisse selon ses besoins, sauf à donner reçu. Donnons-lui également les pouvoirs de nos généraux et grands commandants militaires, avec pleine liberté de lever des hommes, de les garder, de les congédier, de s'en servir contre des ennemis vrais et même supposés. Que ce personnage, omnipotent, tienne à sa discrétion la fortune, l'honneur,

la vie de tous les citoyens habitant sa province, et nous aurons alors une idée approximative de ce qu'était un gouverneur de province.

La justice qui, dans les nations modernes, forme à elle seule une branche importante des services publics et absorbe un nombre considérable de fonctionnaires de compétences diverses, ne représentait qu'une partie, et pas même la plus importante, de leurs attributions.

Qui trop embrasse mal étreint. Il est bien certain que l'administration d'une province, dans les conditions où elle se présentait, ne pouvait être que sommaire, superficielle, et laissait beaucoup à désirer. Avec la meilleure volonté du monde, il était matériellement impossible au préteur de la plus petite province de trancher, même sur le terrain judiciaire, toutes les affaires qui se présentaient. Les auxiliaires dont il disposait n'y suffisaient pas davantage ; et il faut absolument admettre que l'administration judiciaire dans les provinces romaines restait bien loin des résultats que l'on obtenait même à Rome. On faisait pour le mieux. D'abord un grand nombre de cités, dans beaucoup de provinces, surtout pour les affaires civiles, étaient autorisées, soit par le Sénat, soit par les gouverneurs, à rendre la justice suivant leurs lois et par leurs juges particuliers (1). Nous avons vu Mucius Scævola, par son ordonnance, étendre ce privilége à tous les Grecs de sa province, et les successeurs l'imiter. Les gouverneurs étaient toujours maîtres de refuser cette faveur, qui, du reste, toutes les fois qu'elle ne

(1) Cic. ad Att., 6, 1, 15.

résultait pas des traités publics intervenus avec le peuple romain, pouvait toujours être abrogée, et avait besoin d'être confirmée à nouveau à chaque changement de gouverneur. En Sicile, en Asie, en Grèce, dans toutes les provinces peuplées ou colonisées par la race hellénique, on pouvait se reposer sur les lois et constitutions particulières des cités. Les gouverneurs se trouvaient soulagés d'autant.

Ils avaient d'ailleurs, pour les suppléer, leurs questeurs, leurs lieutenants, leurs préfets, comme magistrats investis de la juridiction, soit directe, soit relative. Les uns et les autres se déplaçaient, tenaient les assises provinciales, *conventus circumire.* Et puis on finit par subdiviser les provinces en un certain nombre de régions, à la tête de chacune desquelles se trouvait un lieutenant. Ce magistrat délégué avait un véritable prétoire, rendait la justice, et expédiait les affaires ordinaires, dans les termes et les limites de son mandat. Pour les cas graves, où il ne croyait pas devoir engager sa responsabilité, il en référait au gouverneur général, ou attendait sa visite.

Enfin n'oublions pas à quoi se bornait le rôle du magistrat, dans l'administration de la justice. De même qu'à Rome, les préteurs provinciaux se contentaient d'organiser l'instance, d'établir la formule de droit (1) suivant laquelle le procès devait être posé et jugé, et renvoyait ensuite les parties devant un des juges-jurés, *judices jurati* (2), pour la discussion, l'audition des témoins, et le prononcé de la sentence. De même qu'à Rome il y

(1) Cic. in Q. Cæcil. divin. 17, 55, 56
(2) Cic. in Verr. 2. 13,34.

avait la liste annuelle des juges, *judices selecti, in album relati*, ainsi en province les gouverneurs avaient à leur disposition une liste, arrêtée ou tout au moins approuvée par eux, de jurés choisis parmi les citoyens romains résidant en province, ou parmi les plus notables habitants. Ces juges du fait s'appelaient récupérateurs, ou juges pédanés. D'après un procédé analogue à celui qui se pratiquait à Rome, les gouverneurs les désignaient pour chaque affaire et leur renvoyaient le jugement des contestations, en limitant rigoureusement leur action au moyen d'une formule.

Et puis les gouverneurs actifs et consciencieux se multipliaient, faisaient ou du moins voyaient beaucoup par eux-mêmes. Nous les avons vus déjà parcourir leur province, tenir des assises et des cours de justice dans les principales villes, et s'arranger de façon à visiter leur département tout entier dans leur année de commandement. Ils fixaient souvent par leur édit, ou publiaient ultérieurement les jour et lieu de chaque réunion, *conventus indicere*, afin que les intéressés pussent s'y rendre. Tout se régularisa avec le temps : au point de vue judiciaire, les provinces formèrent des districts, avec un centre officiel ; ce qui explique les expressions, *conventus circumire* (1), *percurrere* (2), pour *urbes circumire, percurrere, ubi hi conventus agebantur*. Ces déplacements, nous l'avons vu, n'étaient point facultatifs : il fallait que le gouverneur ou bien se rendît en personne, ou bien déléguât un de ses officiers (3).

(1) Suet. Cés. 7. — Cic. in Verr. 5. 11, 28.
(2) Cæs. 8, 46.
(3) Cic. ad Att. 5. 21, 6.

1° Sources du droit provincial.

Les Romains n'eurent point à leur usage un code de lois complet. La loi des douze Tables consacrait bien, il est vrai, les principes du droit romain sur les points principaux : l'appel devant le magistrat, la puissance paternelle, les hérédités, les tutelles, les testaments, la propriété et la possession, les délits, le droit public, le droit sacré. Mais on avait dû suppléer à son insuffisance avérée, par des lois, plébiscites, édits prétoriens, sénatus-consultes, le tout formant un véritable dédale au milieu duquel il fut bientôt fort difficile de se reconnaître. La jurisprudence était à elle seule une spécialité indépendante du métier d'avocat plaidant. — Les provinces, à plus forte raison, manquaient d'un code civil et criminel. L'idée même d'une pareille législation ne pouvait exister. Voyons ce qui en tenait lieu.

La justice s'adressait nécessairement, soit à des citoyens romains domiciliés ou de passage dans la province, soit aux provinciaux.

Les Romains étaient jugés, en province aussi bien qu'à Rome, selon les lois romaines (1); et, sans sortir de la province, ils pouvaient obtenir justice (2). Ils pouvaient également invoquer les tribunaux ordinaires de Rome (3). En aucun cas, les citoyens romains n'étaient obligés de subir les juges étrangers. Ils demandaient quelquefois

(1) Cic. pro Quinct. X, 36.
(2) Cic. pro Quinct. VIII, 28.
(3) Et in provincia jus dicebatur, et Romæ judicia fiebant. V. Cic. pro Quinct. XII, 41. — Pro Flacco, 29. — Ad Att. 5, 21.

aux gouverneurs la faculté de s'adresser à la justice locale pour les différends qu'ils pouvaient avoir avec les habitants (1) ; mais ils avaient toujours droit au bénéfice des juges et de la loi italiques.

Ainsi, les nombreux citoyens romains qui avaient, dans les provinces, des intérêts et des affaires en souffrance pouvaient faire vider leur procès par la justice locale du prétoire, ou faire venir l'affaire devant les tribunaux de Rome. — Un certain Mescinus, ancien questeur de Cicéron, avait à recueillir un héritage en Achaïe, du chef de son frère Mindius, établi négociant et décédé à Elis. Cicéron le recommande en ces termes au proconsul Servius Sulpicius : « Consacrez à cette liquidation votre droit et votre puissance, votre autorité et vos conseils. Ceux que nous avons chargés de cette affaire ont reçu pour instructions de *soumettre à votre arbitre* toutes les chicanes qu'on pourrait lui faire, et de prendre en tout votre direction. S'il se trouvait des gens difficiles qui voulussent plaider, comme l'affaire regarde un sénateur, renvoyez-les à Rome (2). »

A Acilius, proconsul en Sicile, Cicéron recommande L. Manlius, dont le frère venait de mourir à Catane. « Je ne pense pas, dit-il, qu'on lui conteste l'héritage de son frère, dont il est déjà en possession. Il a en outre, en Sicile, quelques vieilles affaires de son chef. Je vous recommande, non-seulement l'héritage, mais encore tous les intérêts de Manlius, et surtout sa personne (3). »

Ces divers passages semblent bien ne laisser subsister

(1) Cic. ad Therm. propr. 235.
(2) Cic. ad fam. XIII, 26.
(3) Cic. ad fam. 449.

aucun doute sur la double juridiction à laquelle les citoyens romains, en province, avaient le droit de s'adresser.

Quant aux provinciaux, tout dépendait des traités, des édits et de bien d'autres causes. Tout variait suivant les temps et les lieux. Ils pouvaient d'abord invoquer le gouverneur, qui remplissait en ce cas vis-à-vis d'eux le même office que le préteur pérégrin remplissait à Rome vis-à-vis des étrangers. Ils pouvaient aussi être jugés par leurs magistrats particuliers, d'après leurs lois et coutumes locales. C'est ce qui avait lieu, par exemple, dans les villes libres, c'est-à-dire ayant conservé les formes apparentes de l'indépendance, puis dans les cités auxquelles les gouverneurs avaient exceptionnellement accordé le privilége de se juger selon leurs lois (1). Enfin, les provinciaux avaient les officiers du gouverneur, dans le district duquel ils résidaient, ou qui venaient les visiter par délégation spéciale, *cum mandatu*, à des époques déterminées, dans le but d'écouter leurs plaintes (2).

En rendant la justice aux provinciaux, les gouverneurs et leurs substituts avaient à s'inspirer des lois imposées à la province lors de la conquête, des statuts locaux octroyés, des règlements par lesquels le Sénat avait pu modifier ultérieurement la formule primitive, de ceux des principes du droit romain qui pouvaient être appliqués aux étrangers, des coutumes locales et de la tradition, des édits qu'ils avaient publiés en entrant en charge, ou empruntés à leurs devanciers, et dans lesquels étaient d'ordinaire établies avec toute la précision possible les bases du droit civil, tel qu'ils se proposaient de l'appli-

(1) Cic. ad Att. 257.
(2) Cic. ad Att. V, 21 — Ad Q. frat, I, 1.

quer. Enfin, comme, malgré tout, il devait se présenter des cas imprévus, l'équité naturelle devait formellement suppléer au silence des lois écrites.

2° Justice criminelle.

La justice criminelle, en province, était comme dans les camps, simple et expéditive. — S'agissait-il d'un citoyen romain, le gouverneur n'avait à son égard que le droit de l'empêcher de nuire et de troubler l'ordre public et privé dans la province commise à sa responsabilité. Seuls, les tribunaux de Rome pouvaient juger au criminel un citoyen romain, le condamner à l'exil, à plus forte raison à mort (1). Le Sénat lui-même n'avait pas ce droit, et Cicéron apprit à ses dépens que, même avec un sénatus-consulte et lorsque le salut public était en danger, un consul ne pouvait impunément retrancher du corps social aucun de ses membres. — Bien plus tard, sous Trajan, nous voyons Pline le Jeune, proconsul de Bithynie, appliquer aux chrétiens les édits de proscription et en envoyer bon nombre au supplice. Mais lorsqu'ils sont citoyens romains, il les expédie à Rome : *quos, quia cives romani erant, annotavi in Urbem remittendos* (2).

Les provinciaux, eux, n'avaient pas droit à tant de ménagements. Contre eux, les gouverneurs possédaient

(1) Tel fut Oppius, questeur de Cotta, proconsul de Bithynie. Il fut renvoyé a Rome par son chef, pour y être jugé par la commission compétente. Cicéron le défendit. (Cic. fragm. éd. Teubrer, p. 22.)
(2) Plin. jun. ad Traj. — V. tout le *de Supplic.*

souverainement le droit de justice criminelle. Ce droit qui, à Rome, mal défini et confus, était partagé suivant les circonstances et les cas, par le peuple (comices par centuries et comices par tribus), par le Sénat, par les consuls même, sur délégation du Sénat ou du peuple, ce droit était remis dans toute sa plénitude aux gouverneurs, sauf l'appel au Sénat, et plus tard aux princes : appel toujours difficile, presque toujours illusoire. Les bons d'entre les gouverneurs n'abusaient pas de ce droit de vie et de mort. Les autres se gardaient bien de laisser aux condamnés les loisirs et le moyen d'en appeler de leurs décisions.

Le moindre défaut de cette justice des gouverneurs était encore l'insuffisance. Etait-il possible à un seul magistrat, même assisté de quelques lieutenants, de rendre sérieusement la justice à toute une province? Tout au plus pouvaient-ils trancher les grandes affaires, celles où étaient intéressés les citoyens romains, des villes, les fermiers publics, les plus riches d'entre les provinciaux.

Aussi bien, les plus à plaindre n'étaient peut-être pas encore ceux à qui ne parvenait point le bénéfice de la justice du prétoire. Quand on voit la façon dont elle était rendue, la violence et la cruauté des uns, la vénalité des autres, on cesse de regretter la rareté de la justice. Presque tous étaient cruels, et réprimaient avec férocité les moindres délits (1). Sous prétexte de dangers imaginaires pour la paix publique, ils frappaient indistinctement les innocents et les coupables (2). Le frère de Cicéron était loin d'être un des pires. Cependant, vio-

(1) Cic. ad Q. fr.
(2) Cic. in Verr. 5. 11, 16, 17.

lent et brutal, il ne se faisait point scrupule de faire brûler vifs ses administrés. La moindre contravention aux édits des préteurs pouvait être punie de mort. La Sicile fut bien longtemps à se remettre de l'émotion et des conséquences des soulèvements d'esclaves. Les gouverneurs, à dessein, maintinrent toute l'île sous le régime de la terreur. Rien n'était plus facile que d'accuser de velléité de révolte le personnel servile (trois ou quatre cents individus) de tel grand propriétaire, de trouver même un commencement d'exécution. On les citait tous, on allait les condamner. Le propriétaire, en présence de cette exécution en masse, qui constituait pour lui une perte énorme, la ruine peut-être, avait toujours un moyen de faire taire la raison d'Etat : il composait avec le gouverneur et, tout à coup, moyennant une somme d'argent, ses esclaves devenaient les plus inoffensifs des hommes. On marchandait : quelquefois les esclaves étaient déjà attachés au poteau, les croix dressées. C'est que le maître, indigné et inintelligent de ses intérêts, n'avait pas voulu faire le sacrifice nécessaire. Tout à coup, au dernier moment, il cédait et son personnel lui était rendu. Et il ne faudrait pas croire qu'un pareil scandale judiciaire ait été une turpitude particulière à Verrès, et ne se soit pas répété souvent (1). Les gouverneurs se ressemblaient sensiblement : ils aimaient mieux l'argent que la justice. Il y en avait bien peu qui ne vendissent leur acquittement aux condamnés qui pouvaient et voulaient le payer son prix. Le procès de Verrès, tout au long, est rempli à cet égard des plus scandaleuses révélations.

(1) Cic. in Verr. 5. 5. 11.

Souvent aussi, le conseil qui devait assister les gouverneurs était d'une composition illégale et dérisoire. Au lieu des assesseurs réguliers pris sur la liste des juges jurés, on voyait siéger des hommes vendus au préteur, des personnes à son service ou de sa suite, son médecin, son greffier, son aruspice (1). On vit remettre en accusation capitale de riches particuliers, sous inculpation de crimes dont ils avaient déjà été absous.

Un jour, un lieutenant en mission extraordinaire arrive à Lampsaque. Il reçoit l'hospitalité chez le plus riche citoyen de la ville, lui et toute sa suite. Toute la maison est mise à la disposition d'un si grand personnage. Le dîner dégénéra naturellement en orgie, Bref, le lieutenant, échauffé par le vin, trouve à son goût, veut enlever et enlève la fille du maître de la maison. Le père et le frère de la victime veulent résister. Battus, expulsés de chez eux, ils soulèvent les Lampsaciens. Tous ensemble fondent sur le magistrat romain, qui n'échappa qu'à grand'peine. Le père et le fils sont immédiatement inculpés de rébellion. Le lieutenant, bien qu'il appartînt à une autre province, que la loi *Cornelia* lui défendait de quitter, arrive le jour du jugement avec ses préfets et ses tribuns militaires. Le proconsul en fait ses assesseurs, et les malheureux accusés sont condamnés à mort par ceux-là mêmes qui les avaient outragés (2). Or le fait ne fut jamais poursuivi; c'est ce qu'il importe de remarquer. Il ne figure que pour mémoire, et comme antécédent, dans un procès criminel.

Il n'est pas permis de douter que la justice, au civil

(1) Cic. in Verr. 2, 13, 34.
(2) Cic. in Verr. 1. 24, 63. sqq. — Loc. cit. ibid. 1, 32, 81.

et au criminel, ait été pour presque tous les gouverneurs un des moyens les plus efficaces d'acquérir ces scandaleuses fortunes avec lesquelles ils revenaient d'ordinaire après un an ou deux d'administration. Dans toutes les affaires qui leur étaient soumises, les grands procès, les successions importantes, qui les empêchait de vendre leur sentence au plus offrant ? Qui pouvait même le savoir, à plus forte raison le punir ? Ils étaient toujours maîtres de poser la formule et d'imprimer au procès la tournure qu'il leur plaisait. Voyons un exemple. Il y avait à Lilybée une affranchie de Venus Erycine, Agonis. Pour éluder la cupidité d'un affranchi d'Antoine, qui lui voulait prendre des esclaves musiciens dont il avait besoin pour sa flotte, elle déclara que sa personne et ses biens appartenaient à la déesse. Le questeur est instruit de l'affaire. Il savait de reste à quoi s'en tenir sur la tentative de vol de l'officier d'Antoine, et sur l'innocente supercherie d'Agonis. Nonobstant, il la prend au mot, et pose ainsi le jugement : *si pareret, eam se et sua Veneris esse, dixisse.* Or, elle ne l'avait que trop dit ! La réponse à une pareille question ne pouvait être qu'affirmative. Aussi le questeur envoie prendre possession de cette femme, la déclare esclave de Venus, vend ses propriétés et garde l'argent (1). Les monuments des Romains fourmillent de faits semblables, et en laissent soupçonner bien d'autres. On doit commencer par tout craindre, de celui qui peut tout.

Ainsi, tout est illusion et mensonge dans cette administration romaine, en apparence si bien ordonnée. Les

(1) Cic. Divinat. in Q. Cæcil. 17, 55.

impôts qui, en principe, sont considérés comme un dédommagement de la *paix romaine*, deviennent pour l'Etat comme pour les particuliers une source de profits monstrueux, et sont la ruine des provinciaux. La guerre les écrase. L'administration les épuise, et est bien loin de compenser pour la plupart la perte de l'indépendance et de la liberté. La justice, qui devrait les protéger, les achève. A quelque point de vue que l'on se place pour juger l'administration des provinces par les Romains, on arrive toujours fatalement à cette conclusion, qu'elle a été utile et profitable à tous, excepté aux administrés.

VII

REDDITION DES COMPTES

C'était un principe absolu et universel, à Rome, que tout fonctionnaire, une fois sa mission remplie, devait rapporter compte de sa gestion à l'administration centrale. Ambassadeurs, triumvirs délégués pour la fondation des colonies, commissaires, édiles, préteurs, généraux, questeurs, gouverneurs de provinces, nul ne pouvait se soustraire à cette obligation.

Les traités, les conventions, les capitulations, les arrangements pris par les généraux en campagne même dans les limites de leur mandat, étaient essentiellement provisoires, au regard de Rome, et ne devenaient définitifs qu'après examen et ratification. Et cependant, dans les cas graves, le général avait souvent, outre ses instructions, des commissaires spéciaux chargés par le Sénat

de coopérer avec lui. Plus tard encore, quand les maîtres du jour s'arrangeaient entre eux ; quand la machine du suffrage universel était entre leurs mains et fonctionnait à leur gré, l'obligation et la pratique restaient les mêmes. Pompée en Orient, César dans les Gaules exercèrent pendant des années un pouvoir absolu et sans contrôle. Nonobstant, tout puissants qu'ils étaient, les régents n'osèrent jamais s'affranchir de l'obligation de rendre des comptes, et, ils subissaient, au moins pour la forme, la vérification bien inoffensive de l'administration centrale.

Donc les gouverneurs, de retour à Rome, présentaient au trésor les états détaillés et justifiés des sommes reçues et dépensées sous leur administration. C'était la questure provinciale qui dressait tout le travail ; mais les questeurs ne pouvaient rien faire sans les gouverneurs ; et, en dépit de l'indépendance théorique et idéale de ces fonctionnaires vis-à-vis de leur proconsul ou de leur propréteur, ils étaient toujours dominés.

La loi *Julia* (1) vint plus tard astreindre les magistrats à des obligations plus sérieuses. Avant son départ de la province, le gouverneur devait déposer dans les deux principales villes les comptes de tout l'argent qui avait passé par ses mains, ou celles de ses agents. Les états devaient être détaillés et appuyés de pièces justificatives, *rationes confectas et consolidatas* (2). Puis, dans les trois jours de leur rentrée à Rome, chacun devait déposer au trésor une copie exacte des comptes qu'il avait

(1) Cic. ad Att. 5, 10, 2.— Ib. 5, 16, 3. — Ib. 5, 21, 5.— Ib. 6, 7, 2. — Ad fam. 2, 17, 2. — Phil. 3, 15, 38. — Ib. 5, 20, 2. — In Pis. 16, 37.
(2) Cic. ad fam. 275, 276.

déjà laissés en double expédition dans sa province, *easdem rationes totidem verbis referre ad ærarium* (1).

Toutes ces pièces étaient examinées dans les bureaux des questeurs du trésor public, lesquels du reste n'avaient pas qualité pour porter des appréciations sur le fond. Leur rôle était un rôle de comptables : ils enregistraient. Contrôle, non-seulement dépourvu de sanction, mais illusoire ! Rien n'était plus facile aux gouverneurs que de présenter des comptes en balance, et les plus prévaricateurs n'y manquaient point. Ce qu'il eût fallu vérifier, et ce qu'il ne paraît pas qu'on ait vérifié jamais, c'est l'emploi des sommes indiquées, les dépenses fictives, les débours fantastiques et pour mémoire, les virements, et tous les mille moyens par lesquels les magistrats éludaient un contrôle, qui du reste ne demandait pas mieux que d'être éludé.

Quand les bureaux du trésor avaient tout au plus vérifié les additions et pris note des résultats financiers des diverses provinces en vue de l'établissement du bilan de chaque exercice, les éléments de tout leur travail passaient ensuite sous les yeux du Sénat, qui seul avait qualité pour apurer les comptes et se prononcer sur la gestion des gouverneurs. Mais en fait, ce contrôle était peu redoutable. A moins d'énormités, de scandales administratifs, on s'en tirait. Verrès ne fut nullement inquiété pour les comptes plus que sommaires qu'il rendit de sa questure à Ariminum ; et nous n'aurions rien su de lui, pas plus que de tous ses imitateurs, si, pour les

(1) Cic. ad Att. V, 20, 2.

besoins de la cause, Cicéron n'eût eu à compulser ses antécédents (1).

Mais ce qu'on voulait en général du Sénat, ce n'était pas seulement un verdict d'apuration, mais bien un sénatus-consulte honorable, qu'on pût ajouter aux archives de la famille. La correspondance de Cicéron, sur ce point comme sur tant d'autres, est aussi instructive qu'édifiante. A chaque instant, c'est un ami qui vient réclamer son influence personnelle, l'appui de son autorité et de son éloquence, le concours de ses amis politiques, pour enlever une approbation des comptes de sa province (1). D'ailleurs, dans le monde officiel où se recrutait le personnel de la haute administration provinciale, on se sentait solidaire et on pratiquait l'échange des bons procédés. Cicéron lui-même ne rougissait point d'écrire au consul Paulus : « Vous êtes consul au moment où ma gestion va être jugée. Je vous prie de faire rendre un sénatus-consulte qui m'exalte le plus possible... ; puisque le pouvoir est entre vos mains, je vous demande directement un décret rédigé dans les termes les plus honorables, et qui ne se fasse pas trop longtemps attendre. »

Le contrôle par le trésor et par le Sénat n'était donc rien moins que redoutable pour les gouverneurs. Sauf les cas rares où un exemple était nécessaire, où les fonctionnaires s'étaient trop compromis, où un procès était probable, on avait pour échapper l'indulgence assurée du Sénat, la solidarité et la protection de tous.

(1) Cic. in Verr. 1, 14, 36.
(2) Cic. ad fam. 112, et alias.

VIII

ÉMOLUMENTS

De même que toutes les dignités, magistratures et fonctions publiques exercées à Rome, le gouvernement des provinces était gratuit — en théorie. Le consulat, la préture, le commandement des armées étaient considérés comme des services publics. L'honneur d'en être chargé était regardé comme un dédommagement suffisant des peines qu'ils avaient coûtées; ou plus exactement, dans les idées des Romains, toutes ces fonctions rentraient dans les droits et devoirs, *jus*, des citoyens, *civitas optimo jure*. Il n'est pas jusqu'au service militaire des officiers et des soldats légionnaires qui, jusqu'au siége de Veies (vers 400), n'ait donné lieu à aucune rétribution, pas même à une indemnité. A Rome, chacun sert son pays dans la mesure de ses moyens; le patricien, en occupant les dignités et en remplissant les fonctions civiles et militaires; le chevalier en payant de son argent et de sa personne dans la cavalerie nationale; le simple citoyen en votant au forum et en servant dans la légion; le prolétaire lui-même paye de son sang, et fournit du moins des enfants à l'Etat. Tel est donc le principe. Les gouverneurs de province n'avaient non plus droit à aucune rétribution, pour les services qu'ils pouvaient rendre, dans l'administration des territoires conquis, ou rattachés à la clientèle.

Cependant, de même qu'on avait été conduit fatalement à l'établissement d'une solde, comme compensation

du temps perdu et des dépenses supportées par les soldats citoyens pour le service public, ainsi les frais énormes auxquels entraînaient ces déplacements et ces séjours en pays étrangers, la nécessité de représenter dignement le nom romain, et de rehausser aux yeux des vaincus l'éclat et la majesté du peuple-roi firent décerner aux gouverneurs certaines indemnités : moyen indirect de leur constituer de véritables appointements. Nonobstant ces avantages, l'administration des provinces fut longtemps un service fort onéreux. Par la suite seulement, et surtout au dernier siècle de la République, elle devint pour les gouverneurs une source assez honnête de profits. A la fin, on sait assez qu'elle fournit à maint aristocrate obéré le moyen de payer ses dettes en un an, et de réaliser de sérieuses réserves pour l'avenir. Cicéron, proconsul en Cilicie, sans commettre aucune exaction, et tout en refusant un grand nombre des avantages que la loi lui octroyait, ne put s'empêcher de rapporter de son gouvernement de Cilicie 2,200,000 sesterces (440,000 fr.). On peut juger par cet exemple de ce qu'on pouvait faire rendre à une province quand on n'avait pas les scrupules de Cicéron. Témoins, les Verrès, les Dolabella, les Pison, les Salluste, sans parler de César, d'Antoine et de tant d'autres.

Et pourtant l'Etat faisait assez convenablement les choses, et les profits légitimes eussent dû suffire, sans les deux passions dominantes du siècle, le luxe et la cupidité, *luxuria*, *avaritia*, qui travaillaient la société romaine et surtout les hautes classes.

D'abord, ils se rendaient dans leur province, eux et leur suite, aux frais de l'Etat, *sumptu publico*. Il en

était de même pour tous ceux qui s'en allaient investis d'une mission publique. Un certain nombre de vaisseaux et de moyens de transport étaient mis à leur disposition. Du temps de Scipion, ils avaient déjà droit à cinq esclaves publics, pour leur service personnel : ce qui permet de conclure à bien d'autres avantages. Peu à peu ne resta plus rien à désirer, sous le rapport du luxe et de l'élégance.

« Que faisiez-vous, Verrès, s'écrie Cicéron (1), et de ces mulets, et de ces tentes, et de tant et de si brillants avantages accordés aux magistrats et à leurs lieutenants par le peuple romain ? »

Arrivés dans leur province sans qu'il leur en eût coûté un sesterce, et dans un équipage splendide dont l'*ærarium* faisait les frais, ils trouvaient dans le chef-lieu de leur résidence un palais affecté à leur usage. Pour la construction comme pour l'ameublement, rien ne laissait à désirer. — Dans leurs voyages, ils étaient reçus et logés aux frais des municipalités. Dans chacune des villes exposées à l'honneur onéreux de leur visite, tout était réglé et convenu d'avance sur la question d'hospitalité publique (2). L'hôte du gouverneur, des lieutenants, du questeur, des préfets, des tribuns était désigné (3). Partout, naturellement, les fonctionnaires publics avaient droit à tout ce qui leur était nécessaire,

(1) Cic. in Verr. V, 32, 83.
(2) Cic. ad Attic. 213.
(3) Cic. in Verr. 2, 1, 25, 65. — Quand Verrès, en tournée, veut faire loger son misérable Rubrius, agent de toutes ses infamies, chez Philodamus de Lampsaque, celui-ci proteste bel et bien et oppose que ce soin ne le concerne pas : « Lorsque c'est son tour de donner des logements, il reçoit pour hôte des préteurs ou des consuls, mais jamais des gens de la suite de leurs lieutenants. »

pour défrayer eux et leur maison, vivres, fourrages, jusqu'à du bois, *ligna*; tout était prévu. Notons que toutes ces fournitures pouvaient être à la charge des villes, et sans aucune indemnité si le gouverneur l'entendait ainsi (1). Les plus consciencieux les faisaient payer par leurs questeurs, et porter au compte de l'Etat, à la suite de toutes les dépenses motivées par les besoins de l'administration. À cet égard, on peut bien dire qu'ils avaient carte blanche. Quelle tentation pour un Romain, et quelle source inépuisable de bénéfices! Avec ou sans remboursement, les misérables provinciaux faisaient de leur mieux. Ils avaient trop intérêt à n'indisposer pas le gouverneur. On sait les sacrifices de tout genre qu'ils s'imposaient pour le bien recevoir, lui et tous ses officiers.

La loi et nombre de sénatus-consultes accordaient en outre aux gouverneurs, à titre d'indemnité, une certaine allocation pour les frais de leur maison, *in cellam*. Cette somme était tirée du trésor public, il est vrai, et non prélevée sur les provinciaux. C'était soi-disant pour acheter et payer en province tout ce qui leur était nécessaire. L'Etat, on le comprend, faisait largement les choses, et ne limitait pas la quantité à prélever, pas plus qu'il ne contrôlait de près la régularité des opérations. En tout cas chaque ville savait qu'elle avait à fournir une certaine quantité de blé, d'orge, de menus grains, de bois, de tous les produits du sol en général. Le tout devait être perçu directement, par le gouverneur ou ses agents (2). Quand on voit l'énorme quantité

(1) Cic. ad Att. 189.
(2) Cic. de frum. 87.

d'approvisionnements que cet impôt, si honoraire en apparence, devait accumuler dans les greniers d'un gouverneur, on comprend bien que c'était là simplement un moyen détourné de leur attribuer des émoluments. Ces fonctionnaires, même avec le secours de leur cohorte eussent été fort empêchés de loger, à plus forte raison de consommer tout le blé qui leur revenait. Aussi, pour eux, il ne s'agissait de rien moins que de blé, d'orge, ou de fourrages. Ils avaient bien d'autres moyens de s'en procurer ! Ne pouvaient-ils pas toujours, soit réquisitionner sous prétexte de besoins du service (1), soit enfler leur compte-courant envers l'Etat ? D'ailleurs nous le savons, et nul ne l'ignorait à Rome, par un virement ingénieux, les magistrats, au lieu de blé, prélevaient l'équivalent en argent. Le Sénat le savait tellement, qu'il fixa un jour à quatre sesterces pour le blé, à deux sesterces pour l'orge, par *modius*, le taux auquel les villes pourraient se racheter de l'impôt de la *cella* (2). La rapacité des magistrats sut bien éluder ces dispositions protectrices pour les provinces. S'il limitait le prix du blé, il n'interdisait pas aux gouverneurs de désigner les lieux les plus éloignés et du plus difficile accès, pour qu'on leur y amenât leur provision. Ruse indigne, pour contraindre les cultivateurs à capituler et tirer d'eux une plus forte somme ; — sans parler des autres moyens de battre monnaie dont disposaient les gouverneurs.

Cicéron nous apprend qu'en Macédoine, en Asie, en en Espagne, en Sicile, dans toutes les provinces on pratiquait l'estimation.

(1) Polyb. V, 9.
(2) Cic. de frum, 81.

A côté du blé estimé, en échange duquel les gouverneurs ne payaient rien de fait, il est vrai, mais en théorie devaient payer une certaine somme fournie par l'*ærarium*, nous trouvons la trace d'une autre sorte de blé, surnommé *honoraire* (1). Son titre seul indique à quel point cette fourniture, de la part des villes, était gratuite et rétribuée. Du reste on ne sait plus où pouvaient s'arrêter les exigences des gouverneurs, quand on voit Cicéron se vanter de sa modération, sous prétexte qu'il ne rançonne pas ses administrés. « Je veux que vous sachiez, écrit-il à un ami, notre désintéressement, et que pas un des miens n'impose une obole à qui que ce soit : mes lieutenants, mes tribuns, et jusqu'à mes préfets y tiennent la main. Tous se montrent jaloux de travailler à ma gloire.... Je n'ai pas encore imposé la moindre charge, ni pour moi, ni pour les miens, ni aux villes, ni aux particuliers. *Allocations légales* de la loi *Julia*, prestations *bénévoles*, j'ai tout refusé (2). » Or n'oublions pas qu'en refusant tout, Cicéron a rapporté, après un an d'administration, 2,200,000 sesterces ! Mais alors, que devaient rapporter les autres, ceux qui ne refusaient rien de ce qui leur était dû et prenaient ce qu'on ne leur devait pas ? Car il est évident que Cicéron ne se vanterait pas du mérite négatif de ne pas piller les gens, si ses contemporains et collègues n'eussent fait tout le contraire.

La loi romaine interdisait aux gouverneurs de rien vendre, ni de rien acheter dans toute l'étendue de leur province : elle avait dû naturellement pourvoir à tous

(1) Cic. in L. Pis., 35, 86.
(2) Cic. ad Att. 189.

leurs besoins. Et, en effet, l'Etat leur fournissait jusqu'aux meubles et à l'argenterie. *Argentum dabatur ex publico; vestis præbebatur legibus* (1). Quant à la défense de rien acheter, elle s'explique sans doute par cette raison que, dans la pensée des législateurs, il y a extorsion toutes les fois que le vendeur n'est pas libre de vendre à son gré, et non plus achat.

Les gouverneurs pouvaient-ils recueillir une succession dans leur province? Cicéron justifie Flaccus, son client, de l'avoir fait. La question pouvait donc être controversée, en droit. Mais, en pratique, évidemment nul ne s'en faisait scrupule. L'acquisition par testament était une des plus usitées à Rome. La moitié à peu près du monde oriental (2) est échue par héritage au peuple romain : bel exemple pour les particuliers. Cicéron, dans le cas de Flaccus, n'a garde de négliger l'argument *ad hominem*, que lui fournissait la présence de Lucullus parmi les juges. « Vous, L. Lucullus, lorsque vous gouverniez la province d'Asie, si quelqu'un eût revendiqué contre vous les riches héritages que *vous fûtes appelé* à y recueillir, les lui eussiez-vous cédés ? » Les héritages! Voilà un moyen nouveau pour un gouverneur de s'enrichir en province. Or, on peut compter sur les Romains, lorsqu'il s'agit de captation!

Les gens de la suite du gouverneur n'étaient pas oubliés. Il y avait pour tous appointements peut-être, à cour sûr gratification et profit, *beneficia*. On le voit par les livres de comptes des gouverneurs (3). A s'en

(1) Cic. in Verr. 4, 5, 9.
(2) Les Etats d'Attale ; le royaume de Bithynie ; Cyrène, etc.
(3) Cic. ad fam. V. 20, 7.

pas douter, les tribuns militaires, les préfets, les gens de la maison des gouverneurs, les centurions et les attachés aux tribuns militaires, *tribunorum militarium contubernales*, émargeaient régulièrement (1) sur les registres du questeur. Les lieutenants, le proquesteur, la cohorte elle-même étaient défrayés par le trésor public.

Tous les gouverneurs, sans excepter les plus mauvais, se faisaient décerner par les provinces des adresses de félicitations et d'actions de grâces, des couronnes d'or, des statues, des arcs de triomphe, et même des temples (2). Or ces fantaisies coûtaient cher aux provinces, et à cause de la dépense même et parce qu'il fallait souvent recommencer. Verrès, tout comme les autres, extorqua des statues aux Siciliens. Il est vrai que ces libéralités n'étaient rien moins que spontanées. Qu'importe ? Verrès avait ordonné à tous les censeurs des cités de contribuer pour 300 deniers à ses statues. Il en coûta à chaque ville 120,000 sesterces pour cette fantaisie. Disons-le de suite : les statues n'étaient jamais qu'un prétexte de plus pour rançonner les provinces. Une loi, il est vrai, vint fixer à cinq ans le délai dans lequel l'argent prélevé pour les statues devrait avoir été appliqué à sa destination. Passé ce terme, il y avait concussion. Cette loi a surtout le mérite de nous révéler un nouvel ordre d'abus. D'abord, elle ne vint que fort tard : que d'excès ne l'avaient pas précédée ! Et puis elle manqua certainement son but ; rien de plus simple que de l'éluder.

La passion des statues, chez certains gouverneurs, allait jusqu'à la manie. Verrès en avait obtenu une de

(1) Cic. in Verr. 1, 36, 14.
(2) Cic. ad Att. 255.

Syracuse ; puis une pour son père ; puis une pour son fils : toute la famille fut coulée en bronze. Il en extorqua deux en outre pour le *forum*, et deux pour être placées dans le sénat de Syracuse. Il força également les Syracusains à contribuer aux frais de celles qui devaient être érigées à Rome. On en vit en effet plusieurs à Rome, élevées par « la reconnaissance spontanée des Siciliens » : du moins l'inscription le portait.

Après les statues, venaient les arcs de triomphe, et autres monuments ruineux de la gratitude presque toujours forcée des administrés. Au milieu du *forum* de Syracuse, s'élevait un arc de triomphe, sur lequel le fils de Verrès était représenté nu : lui-même, sur son cheval de bataille, semblait, dit Cicéron, contempler la province victime de ses cruautés et de ses brigandages, et en triompher.

Puis c'étaient des fêtes solennelles, instituées à perpétuité, pour célébrer, à l'égal des bienfaiteurs du genre humain, tous ces héros du proconsulat ! Passe encore pour les fêtes de Marcellus, en Sicile, *Marcellea* ; passe pour celles de Mucius Scævola, en Asie, *Mucia* (1). Que dire des *Verrea*, en l'honneur de Verrès ? Or plus le personnage de Verrès est indigne, et plus le fait est accusateur à l'adresse de l'administration romaine.

Ce n'est pas tout. Quand le gouverneur avait conquis sur ses administrés, et à leurs dépens, des droits éventuels au triomphe, la province devait encore en supporter les frais. Les titres étaient présentés en temps utile au Sénat, avec les pièces justificatives et témoignages à

(1) Cic. in Verr. 2, 21, 51 ; ib. 2, 68, 154 ; ib. 4, 67, 151 ; ib. 4, 10, 24.

l'appui. Le Sénat, s'il y avait lieu, votait plusieurs jours de supplications. Dans cette prévision, les gouverneurs extorquaient à leur province, avant de la quitter, un dernier impôt, l'impôt des adieux, *aurum coronarium*. C'était le coup de grâce ! Cet or, soi-disant coronaire, se transformait en une somme d'argent, véritable impôt régulier qui s'ajoutait à tous les autres. Une loi de César défendit, il est vrai, de le prélever à moins que le triomphe n'ait été accordé. Il était bien temps !

IX

RÉSUMÉ

Par tout ce qui précède, on voit que l'administration des provinces, toute gratuite en apparence, devenait dans la pratique pour tous les administrateurs, grands et petits, un revenu très-sérieux. Mais ce n'étaient là que les profits relativement légitimes : les autres rapportaient bien plus.

« Il est passé en usage, chez nos jeunes gens, de débuter par dissiper leur bien et celui des autres. Ils tiennent qu'il n'est rien de plus beau que de ne rien refuser à ses propres passions ni à l'importunité d'autrui..... Aussi, à peine ces esprits ardents, engagés dans cette voie mauvaise, voient-ils leurs ressources leur échapper, qu'ils se jettent ardemment, tantôt sur nos alliés, tantôt sur nos citoyens, portent partout le désordre, et refont leur fortune aux dépens de celle de l'Etat (1). »

(1 Sall. ep. 2, 5.

Le stoïcien Caton n'eût pas mieux dit. L'hypocrite Salluste, qui ose tenir ce langage, a fait comme tous ses contemporains, sinon pis. Comme eux, il s'est ruiné et endetté. Comme eux, il a refait une scandaleuse fortune aux dépens des alliés, des citoyens, de la République. Son originalité, à lui, consiste dans l'effronterie avec laquelle, non moins concussionnaire que les autres, il sait publiquement dissimuler ses turpitudes et mentir la vertu.

Il est juste de distinguer. Dans l'origine, bon nombre de gouverneurs firent sentir aux provinces une administration correcte et bienfaisante. Tib. Sempronius Gracchus fit le bonheur de l'Espagne. Caton, en Sardaigne, voyageait à pied, suivi d'un seul esclave qui portait son manteau et sa coupe à libations. Un Lucius Pison, préteur en Espagne, 185, ayant cassé son anneau d'or en faisant des armes, fit venir un orfévre auprès de son tribunal sur le forum de Cordoue, pesa en présence de tout le monde une certaine quantité d'or, et fit installer en public l'ouvrier chargé de lui confectionner un autre anneau. — Scipion Emilien, en Afrique, ayant perdu un des cinq esclaves que la loi lui allouait, ne voulut pas le remplacer, mais écrivit à Rome, pour qu'on lui en achetât un autre. La loi en effet, interdisait aux gouverneurs en fonctions d'acheter quoi que ce soit en province. — Caton, revenant d'Espagne, après une préture remarquable, avait vendu sur place son cheval de bataille, pour n'en pas faire payer le transport à l'Etat. — Un C. Caton, pour une somme de 18,000 sesterces, fut condamné à la restitution et à l'exil. — Si Tite-Live dit vrai, jusqu'au consulat de L. Posthumius Albinus, 173,

aucun gouverneur, en aucun cas, n'avait encore imposé de charge, ou occasionné de dépense aux alliés. Ils emmenaient avec eux mules, tentes, esclaves, affranchis, avec tous les objets nécessaires en campagne, pour éviter les réquisitions. Ils logeaient chez les particuliers, mais à titre d'hôtes, et rendaient chez eux, à Rome, l'hospitalité en retour. Les ambassadeurs que l'on envoyait inopinément quelque part commandaient des mules à chaque ville qu'ils avaient à traverser. C'était la seule dépense que les alliés eussent à supporter pour les magistrats romains. Le consul L. Posthumius donna, paraît-il, le signal de la licence, quand, avant de quitter Rome, il écrivit à Préneste que le magistrat eût à venir au-devant de lui et qu'il tînt un équipage à sa disposition pour sa sortie de Préneste. Cet exemple ouvrit la porte à toutes les exigences des magistrats, et fut le signal d'une tyrannie de jour en jour plus insupportable (1).

Le mal fit des progrès rapides sous le gouvernement de l'aristocratie dégénérée, corrompue. Sur ce qu'elle devint, on peut s'en rapporter au témoignage de l'illustre Q. Catulus lui-même. « Les sénateurs administrent mal et scandaleusement la justice, *male et flagitiose ;* et s'ils eussent voulu, dans les tribunaux, justifier l'attente du peuple romain, le pouvoir tribunitien n'eût pas été si vivement regretté. » Pompée put dire également, en s'adressant au peuple : « Les provinces sont dévastées et opprimées, les tribunaux flétris, les juges sans pudeur. » Et le peuple le couvrit de ses applaudissements (2).

(1) Tit.-Liv. XLII, 1.
(2) Cic. in Verr. 1, 15.

Les gouverneurs avaient fini en effet par se considérer dans leurs gouvernements comme de vrais monarques absolus. Ils en avaient tous les pouvoirs ; et, sauf quelques exceptions, la responsabilité ne fut jamais sérieuse. Les uns se conduisaient en rois fainéants, et ce n'étaient pas les plus mauvais. Mais le plus grand nombre employait à malverser et à s'enrichir une activité dévorante. Nous les avons vus constamment se soutenant les uns les autres : qu'il s'agît de vérifier leurs comptes, de voter sur leur gestion, de leur décerner le triomphe, de détourner une accusation trop bien méritée, ils avaient à Rome le dévouement de leurs parents et de leurs amis, la complicité d'un grand nombre, la solidarité de tous. L'argent, du reste, avait sur les consciences et sur les votes une puissance irrésistible. Ville vénale ! s'écriait Jugurtha, qui le savait par expérience. Verrès savait bien que, du produit de ses brigandages, il fallait faire trois parts : une pour ses juges, ses amis, ses témoins à décharge ; une pour les avocats qui entreprendraient l'ingrate besogne de le défendre ; il se contentait de la troisième.

Le vol, la concussion étaient donc passés dans les mœurs. Cicéron prend l'engagement de démontrer aux juges que Verrès, en trois ans, a enlevé de Sicile 40,000,000 de sesterces = fr. 10,125,000. Or, il est certain que Verrès ne fut qu'un écolier en matière de concussions. Il fut de beaucoup dépassé par les Lucullus, les Pompée, les César, les Salluste. La perception et la répartition des impôts, les jugements, les testaments, les opérations militaires , les marchés , que de moyens de battre monnaie ! Et les gouverneurs, à ce métier, ne

risquaient rien. Ils ne se présentaient en nom nulle part ; ils pouvaient ne traiter jamais les questions d'argent. Pour sauver les apparences, tous avaient des agents dévoués, qui opéraient pour le compte du maître, encouraient la responsabilité, assumaient tout l'odieux des prévarications. L'affaire réussissait-elle ? On partageait. Tournait-elle mal ? On désavouait l'agent maladroit.

Il y avait en Sicile 70 cantons. En prélevant par surcroît, lors de l'adjudication des dîmes, une indemnité pécuniaire seulement de 2,000 sesterces, c'est 140,000 sesterces que, de ce chef, un gouverneur pouvait réaliser par an, et, en trois ans, 420,000 sesterces. A quel chiffre faut-il porter les autres bénéfices, qu'il tirait de la perception même, personnellement ou par ses agents ? Qui empêchait de décharger de la dîme certains contribuables, même des villes entières, de recevoir une indemnité pécuniaire et de déverser sur les autres l'impôt qu'ils eussent dû payer ? Qui empêchait de porter en compte des sommes soi-disant dépensées à la construction, à l'entretien des routes, à la guerre surtout ?

On en vit d'aucuns établir à leur profit des péages : leurs esclaves, leurs affranchis étaient transformés par eux et pour eux en agents de perception. La province devenait leur tributaire (1). Pison le fit sans vergogne en Macédoine : il avait imposé un droit fixe, *certo portario imposito*, sur toutes les denrées, quelle que fût leur origine. Un nommé Titurius avait exigé, à Toulouse, sous le nom de droit d'entrée, quatre deniers par amphore. Porcius et Munius, à Crodune, Servœus, à

(1) Cic. in Pis. 36.

Vulchalon avaient perçu, les uns trois, l'autre deux victoriats (1). Fonteius avait également établi un octroi sur les vins à Cobiamac (entre Toulouse et Narbonne). Il avait préposé à ce bureau un officier de ses cohortes auxiliaires, qui faisait passer des vins aux ennemis, en Espagne, en payant à Fonteius une moitié en sus des droits de douane (2).

Quand l'intérêt de Cicéron était d'accord avec la vérité, il lui arrivait de faire d'étranges aveux sur les agissements de ses compatriotes en province. « Que dirai-je des jugements en matière capitale, des condamnations dictées par la cruauté, des acquittements inspirés par le caprice, des marchés faits avec les accusés pour racheter leur vie ? (3) »

On en vit qui vendaient publiquement les grades, trafiquaient des rangs de la milice, faisaient payer par les villes à bureau ouvert, sous prétexte de trahison, par manière de représailles, la solde de leurs troupes. Or, comme des crédits étaient ouverts par l'administration centrale de l'*ærarium* pour l'entretien des forces de chaque province, bien des gouverneurs durent recevoir des deux mains et s'attribuer la différence.

Les témoignages abondent de l'état lamentable dans lequel gémissaient les provinces sous le gouvernement des optimates. J'ai trouvé, dit Cicéron, la province ruinée (Cilicie), abîmée à ne s'en relever jamais. Partout même concert de plaintes. Payement de la capitation impossible ; revenus engagés ; populations gémissantes et

(1) Cic. pro. Font. 5, 9.
(2) Cic. pro. Font. 9, 19.
(3) Cic. in Pis. 36.

éplorées. Un monstre, et non un homme a passé par là (1). — Or, a-t-on jamais entendu dire que le proconsul Appius Claudius, dont il est ici question, ait eu des démêlés avec la commission des concussions? En aucune façon. Appius nous représente le type commun, et pour ainsi dire classique, du gouverneur romain. Tout « monstre » qu'il était, Cicéron ne laissa pas d'avoir pour lui toutes sortes de complaisances (2). Les Ciliciens, ses victimes, le comblèrent d'honneurs, de députations chargées de le complimenter et surtout de lui remettre des présents.

Et ailleurs, écoutons encore Cicéron: « Voyez les terres en friches, les propriétés abandonnées, jusqu'aux droits d'homme libre et de citoyen anéantis. Voyez les uns suspendus à des arbres, les autres battus et frappés de verges; ceux-ci détenus prisonniers sur la place publique; ceux-là laissés debout dans un festin, d'autres condamnés par le médecin, par l'aruspice, par le crieur du proconsul; les biens de tous pillés, saisis, enlevés des campagnes (3). »

« Les Romains sont maîtres aujourd'hui de l'univers entier. Mais s'ils voulaient être justes, c'est-à-dire restituer ce qui ne leur appartient point, il leur faudrait revenir aux huttes primitives, vivre dans la pauvreté et la misère (4). »

« Toutes les provinces pleurent, tous les peuples libres se plaignent, tous les royaumes réclament contre notre cupidité. Il n'y a plus, à l'intérieur de l'Océan, de lieu

(1) Cic. ad Att. 6, 1, 2.
(2) Cic. ad Att. 6, 2, 10. — Ib. 6. 3, 7.
(3) Cic. in Verr. de frum. 26.
(4) Cic. de rep. III, 15.

si éloigné, ni si caché, où n'aient su pénétrer, en ce siècle, l'iniquité et la tyrannie de nos Romains (1). »

Et cependant il dépendait des gouverneurs que les cités ne fussent pas écrasées. Elles ne demandaient pas mieux que de s'exécuter ; et le contribuable romain fut le plus patient qu'on ait jamais vu. Il suffisait d'un peu d'honnêteté et de fermeté dans le chef suprême, et aussi de quelque désintéressement. C'est l'avidité qui gâtait tout. Quand Quintus Cicéron vint en Asie, il trouva Samos, Halicarnasse, l'ornement de la Carie et de l'Ionie, et les plus belles villes de son gouvernement, ruinées et presque désertes. Tout brutal et despote qu'il était, et médiocre administrateur, comme il avait sur les autres l'avantage d'être relativement honnête, la province sous lui se sentit renaître.

Il fallait que la probité et le désintéressement fussent devenus des vertus singulièrement rares à Rome, pour que Cicéron félicite ainsi son frère de n'avoir pas pillé sa province. « C'est quelque chose d'admirable que trois années de pouvoir suprême en Asie, sans qu'aucune des tentations de tout genre dont cette province abonde, ni les tableaux, ni les meubles précieux, ni les rares étoffes, ni l'attrait de la beauté, ni l'appât des richesses, sans que rien ne vous ait fait dévier de votre continence et de la sévérité de vos principes. »

Il est vrai que, si l'avarice était insatiable, la passion du luxe, la fureur pour les œuvres d'art, les palais et les villas splendides, la gourmandise et la gloutonnerie (2)

(1) Cic. in Verr. de frum. 89.

(2) Macrobe (Saturn. 2, 9) nous a conservé un curieux échantillon de la sensualité des Romains du temps : c'est le menu d'un dîner

avaient atteint au dernier siècle de Rome les proportions de la folie. Les Romains n'ont pas produit un seul artiste : et cependant c'est en Italie qu'on a découvert les plus beaux monuments de l'art grec. C'est que s'ils étaient dénués du sens esthétique, ils étaient passés maîtres en fait de pillage. Ils enlevèrent et transportèrent à Rome les colonnes, les ornements, les statues des temples antiques de la Grèce et de l'Asie. Sylla fit desceller et enlever les colonnes du sanctuaire de Jupiter à Athènes et en décora le Capitole. A l'heure même où il était encore de bon goût à Rome d'afficher officiellement du mépris pour les Grecs et tout ce qui venait d'eux, où Cicéron, en plaidant, feignait d'avoir besoin qu'on lui soufflât le nom du grand artiste Polyclète, les gouverneurs, les publicains, les négociants transportaient à pleins vaisseaux tous les chefs-d'œuvre de l'Orient. Leurs palais de la ville, leurs maisons de campagne en étaient encombrés, plus encore que décorés ; ils entendaient mieux la profusion que le goût. Peu connaisseurs en matière d'art, mais pratiques avant tout, ils tenaient à

donné par M. Lentulus Niger à son avénement au pontificat, festin auquel assistèrent les autres pontifes (dont César), les Vestales, plusieurs préteurs et quelques matrones proches parentes. — Entrées : hérissons de mer; huîtres fraîches à volonté; palourdes et spondyles; grives aux asperges; poulardes grasses sur pâtés d'huîtres et de coquillages ; glands de mer, noirs et blancs; puis encore spondyles. glycomarides, oursins; bec-figues; filets de chevreuil; côte de porc; volailles grasses saupoudrées; murex et pourpres. Service principal: tétines de truie: canards, sarcelles à l'étuvée; hure de porc; pâtés de poissons; pâtés de tétines de truie; lièvre, rôtis d'oiseaux; petits fours au gruau ; petits fours du Picenum.

Varron (de re rust. 3, 2) énumère ainsi les mets fins exotiques les plus recherchés: paons de Samos, poules de Phrygie, grues de Melos, chevreaux d'Ambracie, thons de Chalcédoine, murènes du détroit de Gadès, poissons-ânes (?) de Pessinonte, huîtres et moules de Tarente, esturgeons de Rhodes, scares de Cilicie, noix de Thasos, dattes d'Egypte glands d'Espagne, etc...

gages des experts pour leur signaler tout ce qui pouvait avoir quelque valeur artistique. Les temples n'étaient pas plus épargnés que les maisons profanes ; ni les rois plus ménagés que les particuliers. Verrès vola un jour à Antiochus, un allié de Rome, une statue en or de Jupiter destinée au Capitole !

Quelles belles occasions ont eues les Lucullus, les Crassus, les César, les Pompée de pratiquer le pillage en grand ! Qu'on juge de ce qu'ils ont dû faire, d'après la conduite de leurs lieutenants, d'un Salluste, par exemple. « Salluste, dit un écrivain contemporain, a tellement pillé sa province, pendant qu'il était gouverneur d'Afrique, que nos alliés n'avaient rien de pire à attendre, s'ils eussent été en guerre avec nous, que ce qu'ils ont enduré de Salluste au sein de la paix. Il en a tiré sous son nom, ou sous des noms empruntés, tout ce qui était capable d'être transporté, et en aussi grande quantité que ses vaisseaux ont pu le contenir. » Dion Cassius dit que César, ayant conquis la Numidie, préposa Salluste, de nom, à l'administration, de fait à la ruine du pays. Il était ruiné comme tant d'autres : mais la misère n'avait fait qu'irriter ses besoins et ses appétits. Comme tant d'autres aussi, il embrassa le parti du plus fort. C'était le moyen le plus efficace de refaire rapidement ses affaires. Quelle monstrueuse fortune en deux années ! Il revint à Rome, embarrassé de ses propres richesses. Nous le voyons aussitôt acheter un immense terrain sur le Quirinal : air pur, avantages de la campagne et de la ville, panorama unique. Il y fit construire un palais sans rival et planter les fameux jardins qu'il légua plus tard au peuple romain. Devant sa maison même, une place publi-

que, où l'on tenait marché pour la commodité du maître et de ses gens. A l'extrémité des jardins, thermes splendides : l'eau était conduite à grands frais dans les bains et dans les jardins par des aqueducs monumentaux, le long de la colline. A côté des bains, le temple de Vénus Erycine, ou Sallustienne ; au-delà, un cirque appelé le cirque de Vénus Erycine, ou de Salluste. Le temple a été retrouvé, près de la porte Colline. Des colonnes du portique, on a fait le balustre d'une église moderne. Des huit colonnes d'albâtre, il n'en reste qu'une entière, qu'on voit au milieu de la bibliothèque du Vatican. C'est encore le plus grand et le plus beau morceau qu'on connaisse en ce genre.

Ajoutons que c'est dans les ruines des jardins de Salluste qu'on a découvert les plus belles statues antiques qui nous restent : l'hermaphrodite de la villa Borghèse, le Faune portant un enfant dans ses bras, le groupe du jeune Papirius, le gladiateur mourant, *mirmillo expirans*, l'histoire de Niobé, etc.

Dans les jardins, on voyait réuni aux agréments de la nature tout ce que l'art peut produire de plus exquis, statues, peintures, portiques, vases, ameublements, etc. Tout cela, il est vrai, n'est dû qu'en partie à Salluste ; car plusieurs empereurs romains, Vespasien, Nerva, Aurélien y ajoutèrent successivement. Ce qui est certain, c'est que la création appartient à l'historien ; c'est que la maison d'un simple particulier fut jugée digne de servir plus tard de palais aux empereurs ; c'est que les sommes prodigieuses dépensées pour ces magnificences furent le fruit de deux années de proconsulat en Numidie !

On sait que tout Romain de la bonne société posse-

dait, outre son palais à Rome, plusieurs villas dans les différentes parties de l'Italie, en rapport avec les saisons. Cicéron en avait au moins trois. Salluste avait entre autres cette superbe campagne que César avait fait bâtir à Tibur, et où tous les gens de la meilleure compagnie, Mécène, Horace, etc. se rassemblaient dansla belle saison.

Salluste, cependant, avait fait comme les autres; c'étaient alors les mœurs du siècle. De ce qu'il nous est parvenu sur lui plus de renseignements que sur ses complices, il ne faut pas en conclure qu'il les surpassa d'uatant. Il rentre au contraire dans la règle générale. Le président de Brosses, à l'excellente histoire de qui sont empruntés ces divers détails; a raison de dire, et c'est notre conclusion. « Si Salluste a été turbulent à Rome, concussionnaire dans les provinces, ces procédés lui étaient communs avec presque tous les Romains de son temps. »

CHAPITRE VI

Législation et justice à l'égard des provinciaux.

Il y aurait vraiment lieu d'être surpris, si l'administration romaine, dont l'incurie rendait possibles tant d'abus, de violences, de brigandages, à l'encontre des provinciaux, eût mis quelque bonne volonté à découvrir les délits, et quelque énergie à les réprimer. Aussi il n'en est rien. Les mœurs, la législation, la pratique, même après les cinq ou six lois protectrices qui appartiennent à l'ère républicaine, laissèrent toujours infiniment à désirer. Le mot de Tacite reste, et caractérise avec la plus rigoureuse précision l'impuissance du recours aux lois sous la République et la triple cause du désordre. *Invalido legum auxilio, quæ vi, ambitu, postremo pecunia turbabantur* (1).

(1) Tac. Ann. I, 2.

On appliqua dès le principe au proconsul et au propréteur l'antique et dangereuse règle, en vertu de laquelle tout magistrat romain, tant que durait son office, était pleinement irresponsable. Après sa sortie de charge seulement, il était possible de lui demander des comptes.

Le danger sans doute n'était pas grand au regard des magistrats exerçant leurs fonctions à Rome même, sous les yeux du peuple, du Sénat, des tribuns. Bien différente était la situation des propréteurs et des proconsuls, qui opéraient au loin, sans contrôle, avec des pouvoirs illimités, une juridiction absolue et universelle.

Une des causes qui expliquent qu'on ne les ait pas traités autrement que les autres fonctionnaires résidant à Rome, c'est qu'on arriva peu à peu, insensiblement, à créer cette omnipotence. Le temps y habitua les esprits. Les proconsuls, les propréteurs n'étaient dans le principe que des généraux, des chefs de corps, occupant administrativement et militairement tout à la fois certains territoires conquis, *provincia*. On ne vit pas tout d'abord d'inconvénient grave à leur appliquer la règle commune de l'irresponsabilité durant le service actif. On continua par la suite, parce qu'on avait commencé. Plus tard, quand les fonctions proconsulaires furent devenues comparables à une véritable royauté temporaire, il y eut bien d'autres motifs pour s'en tenir aux anciens errements.

La responsabilité après la cessation des fonctions n'était pas un vain mot, sans doute : mais, en l'absence de toute législation criminelle définie et réglementant avec précision la matière, le pis qui pouvait arriver au

magistrat prévaricateur était, soit d'être poursuivi devant le peuple par un magistrat investi de la juridiction pénale, soit d'être déféré par le sénateur alors chargé de la préture devant un jury formé exclusivement, suivant la loi alors en vigueur, de personnages sénatoriaux (1). Sans doute il se rencontra plus d'une fois, dans les rangs de l'aristocratie romaine, des hommes assez intègres, assez soucieux de l'honneur romain, comme nous le verrons, pour prendre à l'encontre des coupables l'initiative des plus énergiques poursuites. Mais, en fait, surtout à partir des grandes conquêtes, c'était le petit nombre qui revenait à Rome les mains nettes. Et s'il s'en trouvait que des crimes patents, des prévarications criantes eussent trop compromis, que risquaient-ils à comparaître devant une commission civile de juges-jurés, pour la plupart leurs amis ? Aussi devint-il de règle de bonne heure, que les exactions, les abus de pouvoir, l'arbitraire, les cruautés, à condition de ne pas faire scandale, rentraient dans les limites des attributions des gouverneurs. Un procès devant le peuple était plus périlleux : mais qu'il était difficile, avec la législation et la justice romaines, aux humbles et aux étrangers de porter leur plainte et d'obtenir l'instance devant un tel juge !

D'ailleurs remarquons de suite que la justice, pour les provinciaux, était, non pas le droit, mais l'exception. Tant qu'il n'y eut pas à Rome de commission permanente, *quæstio perpetua*, toutes les fois qu'il s'agissait

(1) Tout ce qu'un simple particulier pouvait faire était de dénoncer et de solliciter une enquête, *nomen deferre*, auprès du magistrat compétent. (Tite-Live, XLV, 37.)

d'obtenir la mise en accusation d'un coupable, les mêmes difficultés se reproduisaient. Il eût fallu de la part du Sénat une surveillance active, un contrôle sévère, qui eût d'abord découvert, puis réprimé les fautes. Etait-ce possible, avec les idées que les Romains se faisaient sur le droit de la guerre, avec leurs procédés à l'égard des vaincus? Au lieu de cela, mollesse, inertie, indifférence envers les alliés et les sujets. L'intérêt des provinciaux entrait pour bien peu de chose dans l'examen que subissait tout fonctionnaire sortant de charge. Il fallait aux victimes un véritable héroïsme, outre un concours particulier de circonstances, pour venir à Rome se mesurer contre les magistrats qui les avaient spoliés et maltraités. Et puis la satisfaction, quand ils l'obtenaient, était légère. Il ne pouvait pas être question, même pour les plus grands forfaits, de la peine de mort. L'amende, la restitution dans une certaine mesure, une sentence d'exil, voilà tout ce à quoi ils pouvaient prétendre.

L'administration de la justice criminelle, envers les magistrats concussionnaires, passa, sous la République romaine, par deux phases bien distinctes, que sépare l'établissement d'un tribunal permanent et d'une législation spéciale. C'est la loi de L. Calpurnius Pison (149) qui marque la fin de la première période et le commencement de la seconde (1).

I

D'abord il n'y eut pas de législation sur la matière. La justice, sous ce rapport, était pour ainsi dire tout

(1) Cic. de frum. 84.

expérimentale. Non pas que les provinciaux, les alliés, les clients, les sujets fussent exposés sans défense et sans protection aux vexations de leurs gouvernants : au contraire, ils ne seront jamais plus efficacement protégés ! Mais il n'y avait ni lois, ni procédure expresses ! La répression, souvent très-énergique, des crimes des magistrats, la satisfaction accordée aux plaignants avaient un caractère bien plutôt administratif que criminel.

Prenons quelques exemples. Ce qui se passa à Rome, en 171, nous donne une idée de la procédure alors suivie, et de ses effets (1). Des députés de plusieurs peuples espagnols vinrent à Rome, demandèrent et obtinrent audience du Sénat. Ils avaient à se plaindre de la rapacité et de la tyrannie, *avaritia, superbia*, des magistrats romains. Le Sénat les écouta : preuve qu'il était bien alors le tribunal compétent pour connaître de semblables plaintes. Eux de se jeter à genoux : ils supplient les sénateurs de ne pas permettre que les alliés de Rome soient persécutés et dépouillés plus cruellement que les ennemis. Comme, entre autres traitements indignes, il y avait eu manifestement extorsions, *pecunias captas*, le préteur L. Canuleius eut ordre de choisir parmi les sénateurs cinq commissaires, *recuperatores*, chargés d'informer contre chacun des magistrats accusés de concussions, et d'autoriser les Espagnols à prendre les patrons qu'ils voulaient. Telle est la substance du sénatus-consulte rendu à ce sujet.

Les députés sont rappelés devant le Sénat. On leur donne lecture du décret, et on les invite à nommer leurs

(1) Tit.-Liv. XLIII, 2.

patrons. Ils en désignèrent quatre : M. Porcius Caton, en première ligne, et avec lui P. Cornelius Scipion, L. Æmilius Paulus, C. Sulpicius Gallus.

Le premier qu'ils citèrent devant les récupérateurs fut un M. Titinius, qui avait été préteur dans l'Espagne Citérieure en 178. L'accusé comparut deux fois, *ampliatus*, devant la commission. La troisième fois il fut renvoyé absous. Du moins celui-là avait été examiné, et jugé. Il s'éleva ensuite, entre les envoyés des deux provinces, quelques contestations, à la suite desquelles les intérêts espagnols furent divisés. Les uns et les autres accusèrent séparément : ceux de l'Espagne Citérieure, P. Philus Furius, avec Caton et Scipion pour patrons ; ceux de l'Ultérieure, Matienus, soutenus par les patrons Sulpicius et L. Paulus. Les deux accusés avaient été préteurs. Tous deux étaient chargés des accusations les plus graves. Leur cause fut ajournée. Au moment où ils allaient comparaître de nouveau, ils opposèrent une exception d'exil. Ils se retirèrent... Furius à Préneste, Matienus à Tibur ! On prétendit même que les patrons s'opposèrent à ce qu'on poursuivît des citoyens nobles et puissants. Et le soupçon dut prendre une consistance nouvelle, quand on vit le préteur Canuleius abandonner l'affaire, s'occuper des levées, et partir ensuite brusquement pour sa province, laissant là les Espagnols et leurs accusés, et leur ôtant, non-seulement les moyens, mais encore l'envie d'exercer de nouvelles poursuites.

Cet exemple est instructif à plus d'un point de vue, et fournit d'intéressants renseignements sur l'administration de la justice criminelle, à cette époque, envers les concussionnaires. L'initiative de la plainte revient

aux intéressés. Quiconque ne se plaint pas, est réputé content. Pas plus en faveur des provinciaux maltraités que pour les Romains de Rome même, il n'y avait un pouvoir investi de l'action publique, avec qualité pour poursuivre et requérir au besoin. Ici, comme il s'agit, non de particuliers, mais de magistrats, de fonctionnaires publics, et de délits commis par eux dans l'exercice même de leurs fonctions, on sort des conditions et des facultés de la justice ordinaire, telle que le préteur pérégrin la rendait de droit aux provinciaux et aux étrangers. Il y a là crime public. C'est au Sénat, par voie d'ambassade expresse, que les plaignants viennent soumettre leurs plaintes. C'était déjà un grave dérangement, et surtout une démarche fort onéreuse, de venir du fond des Espagnes à Rome, dans l'espoir d'être écouté. Le Sénat, quand il y avait lieu, accueillait du moins les réclamations, et prenait connaissance des griefs. Après un examen sommaire il statuait s'il y avait des motifs de poursuivre. Dans ce cas, nous le voyons rendre un sénatus-consulte, dans lequel il règle la procédure de l'instance, mais sans s'occuper jamais des questions de personnes, en ce qui concerne les juges et les patrons. Le préteur, investi de l'action publique, organisateur de tous les jugements et rédacteur de la *formule*, choisissait, conformément à la loi, les juges devant lesquels seraient renvoyées les parties. Ici, c'est une commission extraordinaire, choisie par le préteur, et prise nécessairement parmi les nationaux, pour ne pas dire parmi les amis des accusés, qui va juger l'affaire. Dès lors, on se trouve en face d'un procès ordinaire. D'un côté, une commission sénatoriale, érigée en tribu-

nal ; puis les accusés, avec leurs avocats, leurs témoins à décharge, leurs clients, en un mot tous les moyens de défense ; enfin les accusateurs, assistés ou plutôt représentés par leurs patrons, et demandant justice.

Il faut remarquer en outre que le tribunal qui fonctionne ainsi juge bien plutôt au civil qu'au criminel. Les membres sont appelés récupérateurs, *recuperatores* ; et le nom seul indique de quelle nature surtout était leur compétence. Les Espagnols du reste ne demandaient et ne pouvaient demander autre chose qu'une restitution, *a quibus pecunias repeterent*, dit Tite-Live. Figurons-nous dès lors ces juges comme des arbitres experts, qui vont décider, premièrement si les magistrats incriminés sont réellement concussionnaires, combien ils paraissent avoir volé, combien ils restitueront. Ici le dénouement de la pièce est plus instructif encore que le drame lui-même, et contient la moralité. On vit bien ce jour-là à quel point les grands se soutenaient les uns les autres, et ne mettaient aucun acharnement à se poursuivre et surtout à se condamner. C'est que personne ne savait ce qui pourrait lui arriver un jour, ni de qui il aurait besoin ! Et cependant les Espagnols avaient bien choisi leurs patrons. Nuls ne présentaient plus de garanties d'honorabilité que les Caton et les Æmilius Paulus. Quoi qu'il en soit, de tous ces accusés, le premier est absous. La cause de Furius et de Matienus était plus mauvaise ; ils n'étaient pas de ceux qu'on pût acquitter décemment. Les commissaires sans doute le leur firent entendre. Tout à coup, profitant du bénéfice que la loi romaine accordait d'ailleurs à tout accusé, d'arrêter la procédure en s'expatriant, ils prennent l'héroïque parti de s'exiler.

Jusqu'ici tout était régulier et irréprochable. Les alliés n'avaient pas à se plaindre : on leur avait accordé le bénéfice de la justice romaine. Les apparences étaient sauvées. Le procès avait un déroulement éclatant. Mais si on pénètre au fond des choses, que voit-on ? L'exil dont il s'agit ici était facile à supporter, pour un Romain. Préneste, Tibur sont à quelques milles de Rome. Les Espagnols, en ce qui concerne Matienus et Furius, étaient tout simplement mystifiés. Du fond de cet exil, les coupables apercevaient encore la ville aux sept collines ; ils habitaient dans le prolongement de Rome. Comme compensation, ils avaient arrêté l'effet de la sentence qui allait les atteindre, et gardaient toutes les richesses qu'ils avaient volées dans leur gouvernement. Les Espagnols étaient bien avancés, et avaient reçu en vérité une belle satisfaction !

> *Exul ab octava Marius bibit, et fruitur Dis*
> *Iratis : at tu, victrix provincia, ploras !* (Juv.)

C'était assez ! Les députés espagnols, qui avaient bien d'autres sujets de plaintes, voulaient épuiser leur mandat. C'est alors qu'on vit clairement que Sénat, préteur, commissaires, patrons s'entendaient en somme sur la nécessité de circonscrire les répressions. Le préteur Canuleius, sans lequel ils ne pouvaient rien, commence à s'occuper de tout autre chose, et finalement part tout à coup pour sa province. Les nobles et les puissants trouvaient que les Espagnols poussaient trop loin leurs exigences ; et Tite-Live fait l'aveu naïf que le préteur voulut couper court aux *vexations* que les Espagnols méditaient encore contre tel et tel, *ne plures ab Hispa-*

nis vexarentur. Ainsi, on passa l'éponge sur tout ce qui s'était fait, et on donna pour l'avenir satisfaction aux Espagnols, en leur accordant un sénatus-consulte, où il était dit que le magistrat romain ne ferait plus l'estimation du blé; qu'il ne forcerait plus les Espagnols à vendre les dîmes au prix qu'il fixerait; et qu'il ne viendrait plus de préfets dans leurs villes pour opérer la rentrée des impôts.

Et cependant cette période est pour les alliés l'ère de la justice, alors qu'il n'y avait pas de lois spéciales, et que tout dépendait de la bienveillance administrative et politique du Sénat. Vienne la loi des concussions, vienne la réorganisation de la justice criminelle par Sylla, et les provinces sont perdues ! *Corruptissima republica, plurimæ leges.* Alors du moins les concussionnaires, les bourreaux des provinces, un Galba, un Lucullus, un Titinius, opéraient avec une modération relative. Alors les alliés trouvaient dans leurs patrons romains, ordinaires et extraordinaires, les Caton, les Marcellus, les Paul-Emile une énergique et efficace protection. Le vieux Caton, à 90 ans, quittait bravement sa retraite de Tusculum, pour venir accuser devant le peuple Galba, le tyran des Lusitaniens. C'est à cette époque que Cicéron a pu rendre ce beau témoignage : « Elle n'est plus, notre République, telle qu'elle était jadis. Ils ne sont plus, les tribunaux sévères, où un accusateur se croyait bien fort quand il pouvait dire : « Quel besoin aviez-vous d'un vaisseau, puisque, si les affaires publiques vous obligeaient à vous déplacer, le gouvernement vous fournissait une escadre pour votre sûreté ? » Des arguments comme ceux-là étaient bons au-

trefois (1). — Ce qui est certain, c'est que les fautes réprimées sévèrement autrefois étaient devenues, bien avant le temps de Cicéron, des peccadilles sans conséquence.

Citons un autre trait, également emprunté à la belle époque de l'administration romaine, l'affaire Pleminius, qui nous permettra de saisir sur le fait la pratique et la jurisprudence des Romains, à l'égard des magistrats coupables, et de leurs victimes, les alliés. — Ce Pleminius était un lieutenant de Scipion l'Africain, chargé par lui de prendre possession de Locres, et d'y tenir garnison. Il s'était comporté, envers les Locriens, avec une barbarie réellement scélérate. Il avait soulevé une indignation universelle. Les députés de Locres (remarquons qu'on s'était adressé inutilement à Scipion) viennent à Rome, en costume de suppliants, demandent et obtiennent le Sénat. Là, dans un long et touchant récit, ils énumèrent les cruautés, vols, viols, brigandages qu'ils avaient eu à endurer de la part de Pleminius (2). Ils avaient, suivant la voie hiérarchique, porté leurs plaintes à Scipion. Mais Scipion, préoccupé de sa descente en Afrique, et toujours tolérant pour ses soldats, à condition qu'ils fussent braves et dévoués à leur chef, avait refusé de faire justice. Il s'éleva ce jour là dans le Sénat un débat tel, que le temps manqua pour exprimer les votes. Fabius, toujours adversaire de Scipion, proposa d'écrouer tout simplement Pleminius, et, si les plaintes des Locriens étaient fondées, de l'exécuter en prison. Exagération manifeste, et abus de pouvoir ! Le Sénat n'avait

(1) Cic. de suppl., 18.
(2) Tit-Liv., 29, 6, 8, 9, 16, 17, 18, 22.

nullement le droit de faire périr un citoyen, dans ces conditions. Cicéron, plus tard, ne fut pas exilé pour autre chose. Quant à Scipion, Fabius ne demandait rien moins que sa destitution. Autre impossibilité ; proposition inconstitutionnelle, s'il en fut. Scipion était investi du pouvoir proconsulaire, *imperium pro consule*, qu'il tenait du peuple en vertu d'une véritable loi. Le Sénat, inférieur au peuple de toute la distance qui sépare l'*auctoritas* de la *majestas*, n'y pouvait absolument rien. Il n'y avait même pas dans la constitution romaine, ni dans les précédents, un moyen pratique pour retirer ses pouvoirs à un magistrat revêtu de l'*imperium*, avant que le terme de son mandat fût arrivé, et qu'il y consentît. Ici, l'avis moins rigoureux de Metellus prévalut. Les consuls prendraient, parmi les sénateurs, dix commissaires à leur choix, pour les envoyer sur les lieux, avec le préteur, deux tribuns de la plèbe et un édile. Le préteur ferait une enquête, avec cette commission. Si les violences dont se plaignaient les Locriens avaient été exécutées par les ordres ou de l'avis de Scipion, on lui ordonnerait de quitter la province. S'il était déjà passé en Afrique, les tribuns de la plèbe, l'édile et les deux commissaires choisis par le préteur comme les plus capables, s'y rendraient : les tribuns et l'édile pour ramener Scipion ; les députés pour commander l'armée jusqu'à l'arrivée du successeur titulaire. Si la commission reconnaissait que rien n'avait été fait par les ordres ou de l'aveu de Scipion, on le laisserait à la tête de son armée, pour suivre ses plans de campagne.

Ainsi, là encore nous voyons fonctionner une procé-

dure tout expérimentale, et spéciale pour chaque cas. Le Sénat s'érige en commission de justice, autant administrative que criminelle. Il délibère, arrête l'instance, et renvoie la question de fait à des juges désignés. Comme les poursuites peuvent atteindre un magistrat en fonctions, on adjoint à la commission deux tribuns de la plèbe, qui seuls, en vertu de leur inviolabilité même et de leur puissance tribunitienne, pouvaient *prétendre* arrêter Scipion et le ramener à Rome. Ce dernier détail eût incombé sans doute à l'édile.

Dans l'espèce, voici ce qui se passa, et comment justice fut faite. Arrivés à Locres, le préteur et les commissaires adjoints donnèrent, conformément à leurs instructions, leurs premiers soins aux affaires religieuses. Tout l'argent sacré qui se trouvait chez Pleminius, ou au pouvoir de ses soldats, fut recueilli et rendu. On offrit un sacrifice expiatoire. Après les Dieux, vint le tour des hommes. Le préteur fait sonner l'assemblée, et tous les soldats se réunissent autour de lui, dans la plaine, pour entendre la lecture de son édit. Tout soldat qui aurait gardé dans la ville, ou emporté au dehors ce qui ne lui appartenait pas, il permettait aux Locriens de reprendre leur bien partout où ils le trouveraient. Avant tout, il fallait restituer aux Locriens, sur le champ, toutes les personnes libres qu'on leur avait prises.

Le préteur convoqua ensuite les Locriens, et leur annonça que le Sénat et le peuple romain leur rendaient la liberté et l'usage de leurs lois. Si quelques-uns d'entre eux voulaient accuser Pleminius, ils pouvaient le suivre à Rhegium. Si on avait à se plaindre de Scipion au nom

de la ville, si on prétendait qu'il eût été auteur ou consentant des forfaits commis à Locres, envers les Dieux et les hommes, qu'ils envoyassent des commissaires à Messine, où, avec son conseil, il connaîtrait de l'affaire. Les Locriens répondirent qu'ils iraient certainement accuser Pleminius. Quant à Scipion, quoiqu'on pût lui reprocher à tout le moins une condescendance coupable, ils aimaient mieux l'avoir pour ami, que pour ennemi. Pleminius et trente-deux des plus coupables furent arrêtés et conduits prisonniers à Rome. Ils furent ensuite jugés par devant une commission criminelle, dont la sentence ne nous est pas connue.

A la rigueur, il y avait donc encore moyen pour les provinciaux d'obtenir justice. Mais que d'obstacles et de difficultés à vaincre, pour parvenir seulement jusqu'à la mise en accusation d'un coupable ! Ambassade au Sénat, prise en considération des prétentions formulées. Puis, au mieux aller, l'affaire était renvoyée à une commission de juges sénatoriaux, toujours disposés à trouver innocents les prévenus, ou à leur être indulgents. Que si les lieutenants ou les magistrats en sous-ordre étaient parfois peu épargnés, les grands n'avaient guère à redouter cette justice rendue par leurs pairs. Tite-Live dit expressément que, dans l'affaire Pleminius, le préteur et son conseil, quand les Locriens mirent Scipion hors de cause, furent soulagés d'un grand poids. Remarquons enfin que les villes seules pouvaient prétendre intenter des procès aux magistrats prévaricateurs ; que justice une fois obtenue n'était pas une garantie pour l'avenir ; et que, à la prochaine occasion, toute cette procédure longue, coûteuse, incertaine serait à recommencer.

II

A cette période de confusion succéda enfin un régime mieux défini. Les concussions pratiquées avec un ensemble et une audace croissants, les excès de pouvoirs des magistrats forcèrent enfin les Romains à instituer tout un système de législation, pour protéger les malheureux alliés. Aussi bien, l'insuffisance de cette juridiction administrative et d'expédients, exercée directement par le Sénat, ou le plus souvent déléguée par lui à des commissions extraordinaires, sautait aux yeux. Le besoin se faisait impérieusement sentir, non-seulement, dans l'intérêt assez secondaire des alliés, mais encore afin de remédier à des abus qui compromettaient l'Empire, d'une procédure permanente, toujours prête à fonctionner. Les Romains, quoique médiocrement enclins aux innovations, finissaient toujours par prêter l'oreille aux réclamations de l'expérience. Ils se décidèrent donc à substituer une règle fixe au régime suranné des juridictions spéciales et exceptionnelles. C'est même par la loi sur les concussions, *de pecuniis repetundis*, que fut inaugurée à Rome l'ère des *questions perpétuelles*. En 149, sur la motion de L. Calpurnius Pison, surnommé *Frugi*, il est établi une commission perpétuelle, *quæstio perpetua* ou *ordinaria*, pour recevoir les plaintes des provinciaux, et instruire contre les magistrats romains, proconsuls, et leurs agents, pour fait de concussion. *L. Piso ille frugi legem de pecuniis repetundis primus tulit..., nulla antea quum fuisset* (1).

(1) Cic. de frum. 84; de offic. II, 21, 75.; Brut. 27, 106; Tac. Ann. XV, 20.

Qu'était-ce que la loi *Calpurnia?* Venue la première, elle était sans doute bien imparfaite encore. C'était déjà une innovation assez grave, de créer à Rome un tribunal destiné à réprimer les abus de pouvoir de l'aristocratie gouvernante. Il est même possible que la sanction pénale ait été adoucie. En tout cas, on peut douter qu'elle fût bien sévère, quand on voit Lentulus, deux ans après avoir été condamné par le tribunal des concussions, parvenir à la censure. La justice n'est rien, sans les juges; les lois sont impuissantes, sans les mœurs. Or, les mœurs, comme les juges, laissaient déjà énormément à désirer, en 149. Il y a apparence que le concussionnaire, convaincu, n'était guère passible que de la restitution.

La loi Calpurnia ne modifiait nullement la composition des tribunaux, auxquels l'aristocratie conservait le redoutable privilége de fournir des juges. Une atteinte, il est vrai, semble déjà avoir été portée à ce privilége par l'institution des récupérateurs, fonctionnant à côté des *judices*, ou *arbitri* (1). Mais, jusqu'aux réformes des Gracques, on ne s'était pas douté que la justice pût être rendue par d'autres que par des juges tirés de la classe dirigeante. Les juges, à l'exception quelquefois des récupérateurs, devant lesquels le magistrat renvoyait les

(1) En effet, à la différence du *judex* ou *arbiter*, les récupérateurs peuvent être pris entre tous les citoyens sans distinction, inopinément, parmi ceux que le magistrat trouve sous sa main. « Nam, ut in recuperatoriis judiciis, sic nos in his comitiis, quasi repente apprehensi, sincere judices fuimus (Pline, ep. 3, 20.) — « Recuperatores dare, ut quam primum res judicaretur. — Recuperatoribus suppositis, ut qui non steterit, protinus a recuperatoribus .. condemnetur. » Cic. pro Tull. 2. — de Divinat. 17. — Gai instit. 4, 185. — Cf ortolan. Instit. de Justin. I, p. 153.

affaires, étaient des sénateurs. Les commissions, tantôt permanentes, *perpetuæ*, tantôt extraordinaires, *extra ordinem*, tous les jurys civils ou criminels, étaient composés de juges-jurés, *judices selecti, in albo relati*, pris exclusivement dans l'ordre noble.

Cette composition sans doute était loin d'être satisfaisante de tout point ; et la commission perpétuelle des concussions dut être plus d'une fois douce et indulgente envers certains accusés déférés à sa juridiction. Nonobstant, c'était déjà là un grand progrès sur l'état de choses qui avait précédé. Il faut reconnaître que l'ordre sénatorial, à Rome et à cette époque, présentait plus de garanties que les autres, surtout que les chevaliers, soit pour les lumières, soit surtout pour la probité, et la moralité politique. Il ne faut pas oublier non plus que la connaissance abstraite des lois ainsi que la pratique de la justice avaient été de tout temps à Rome l'objet d'un monopole en faveur des patriciens. — En tout cas, la commission des concussions, composée exclusivement de juges sénatoriaux, ne fonctionna pas longtemps.

Une des réformes les plus radicales du second des Gracques, encore que d'autres nous frappent davantage peut-être, fut certainement la substitution de l'ordre équestre aux sénatoriaux, dans l'administration de la justice civile et criminelle. Jusque-là il n'y avait eu que deux puissances dans l'Etat : le Sénat, pouvoir gouvernant et administrant ; le peuple, *populus*, et surtout alors *plebs*, pouvoir légiférant. La justice même se partageait entre eux. Le peuple prononçait dans les affaires capitales, *judicia populi*, ou tout au moins confirmait la sentence. A lui la connaissance des crimes capitaux

les plus communs, le meurtre, l'empoisonnement ; et l'action de la justice populaire n'était jamais arrêtée par l'action tribunitienne. Le Sénat, lui, pour la justice administrative, et dans les limites de ses attributions, ou bien s'érige en tribunal, ou le plus souvent organise l'instance et délègue ses pouvoirs. Gracchus paraît et tout est changé. Les affaires réservées jusque-là au peuple (1) lui sont de plus en plus retirées, pour tomber sous la compétence des différentes commissions judiciaires permanentes. Mais l'importance et toute la portée de la réforme, surtout au point de vue où nous sommes placés et en ce qui nous occupe spécialement, résident essentiellement dans la composition des tribunaux. Gracchus, pour mener à bonne fin ses projets, avait besoin de s'appuyer sur un parti plus robuste et plus consistant que la plèbe. En donnant les jugements aux chevaliers, il était sûr de ne pouvoir rien faire à quoi ils fussent plus sensibles. Désormais donc, qu'il s'agisse d'affaires purement civiles, ou de celles dont la connaissance revient aux commissions, perpétuelles ou extraordinaires, les fonctions de judicature appartiennent exclusivement aux chevaliers. Les listes annuelles du jury, *ordo judicum*, se recrutent pour la totalité dans l'ordre des centuries équestres et se composent de tous individus appelés au service monté. Du même coup

(1) Rappelons les premières questions perpétuelles jusqu'à la réorganisation de Sylla. Loi *Calpurnia de repetundis, quæstio pecuniæ repetundæ,* contre les concussions ou exactions commises dans les provinces ; — loi *Maria, de ambitu,* contre la corruption électorale ; — loi contre le péculat, *quæstio peculatus,* contre le détournement des deniers publics, sacrés, ou religieux ; — loi *Apuleia, de majestate,* pour les crimes de lèse-nation ; — loi *Luctatia, de vi, quæstio de vi ;* — loi *Licinia Mucia, quæstio de civitate ;* — loi *Fabia, de plagio, quæstio de plagio.*

sont exclus, non-seulement tous les sénateurs, mais encore par la fixation d'une condition d'âge, tous les jeunes miliciens appartenant aux familles sénatoriales, et qui, pour servir dans la cavalerie légionnaire, n'en seront pas moins exclus par leur âge des fonctions judiciaires. Nous possédons encore presque dans son entier la nouvelle ordonnance nécessitée par la réforme du personnel judiciaire, et spéciale au crime de concussion. Elle porte le nom de *lex Servilia*, ou mieux *lex Acilia repetundarum* (1). Il n'y a aucune témérité à croire que le choix des juges-jurés tombait dès lors de préférence sur les princes de la finance, surtout dans les affaires graves, c'est-à-dire sur ceux qui avaient le plus vif intérêt à être assis au timon de l'administration de la justice. Il serait intéressant et instructif de pouvoir collationner la liste des juges-jurés d'une part, et de l'autre les tables des fermiers, publicains, entrepreneurs, pour la période correspondante.

Les conséquences de la réforme ne se firent pas attendre. Auparavant l'ordre équestre, malgré la puissance des capitaux, était sous la dépendance administrative et judiciaire du Sénat. D'un seul coup les rôles sont totalement intervertis. Non-seulement les chevaliers sont affranchis de la juridiction sénatoriale, et désormais se jugent eux-mêmes, en famille; mais encore les patriciens à leur tour, comme gouverneurs de provinces et fonctionnaires publics, tombent sous le coup de commissions judiciaires où l'ordre équestre prononce les sentences. Les chevaliers deviennent ainsi la première

(1) On en trouve le texte et le commentaire au Corp. inscr. lat., n° 198.

puissance politique de la République. Financiers, fermiers de l'impôt et de toutes les entreprises, négociants et spéculateurs, ils exploitent les provinces. Juges, ils ne manquent pas naturellement de s'absoudre et de se décerner systématiquement l'acquittement et l'impunité. De plus, étant donné l'antagonisme traditionnel qui séparait l'aristocratie de la naissance de l'aristocratie de l'argent, et surtout le besoin invétéré de représailles, les décisions des chevaliers juges, au civil comme au criminel, ne pouvaient pas ne point refléter les antipathies du commerce contre la noblesse. Devant le tribunal qui pouvait être appelé à vérifier ses comptes et à examiner sa gestion, le sénateur, ancien gouverneur de province, n'était plus jugé par ses pairs. Il se trouvait à la merci des gros trafiquants et des banquiers ses ennemis.

Mais cette première loi judiciaire, imposée par un plébiscite, ne devait pas être subie sans opposition par l'aristocratie dépossédée. De quelles agitations, de quelles tempêtes la place publique ne devint-elle point le théâtre ? Presque aussitôt, en effet, la lutte s'engagea, acharnée, avec des alternatives, et toujours avec toutes les représailles possibles de part et d'autre. Nous en tenons la preuve dans cette série de lois judiciaires, qui parurent coup sur coup en quelques années, se modifiant, se détruisant même, comme si les chevaliers et les sénateurs luttaient et s'arrachaient tour à tour le pouvoir. On en verra plus loin l'énumération.

C'est qu'il ne s'agissait pas seulement de l'aptitude d'être juge-juré pour les matières criminelles (1) ; c'était

(1) Ortolan, Inst., t. I, p. 221.

aussi la justice civile qui était en cause, et si vivement disputée.

Pour nous modernes, spectateurs désintéressés et impartiaux de cette compétition acharnée pour les fonctions de la judicature, était-ce juste ou injuste, et surtout était-ce un bien ou un mal que les rôles fussent tout à coup renversés ? La morale absolue n'a malheureusement rien à voir dans la politique romaine, tant intérieure qu'extérieure. L'intérêt de l'Etat, *res publica*, n'a même jamais été à Rome la cause déterminante des grands changements qu'a eu à enregistrer l'histoire. Ce qu'on a appelé amour de la patrie chez le peuple romain n'a jamais été autre chose que l'égoïsme bien entendu, égoïsme au regard de l'étranger, égoïsme à l'intérieur d'un ordre à l'autre. Il est difficile de voir à Rome autre chose que des partis, et bientôt des factions (1), qui luttent avec acharnement, les uns pour conserver, les autres pour conquérir la puissance, les charges, les honneurs, les profits. Aristocrates, chevaliers, plébéiens, tous ont pour but la domination, à l'exclusion des autres ordres ; pour moyens, la résistance, les coups de force, la sécession, la surprise, l'intrigue. Et même le mot *jus*, dont se servaient les Romains, ne désigne rien moins que ce que nous entendons par droit. Pour nous, il n'y a point de droit contre le droit. *Jus*, pour les Romains, c'est l'ensemble des facultés actives et passives, répondant à la situation de fait des particuliers ou des ordres. Au demeurant, que ce soient les sénateurs, que ce soient les chevaliers qui siégent, et

(1) *Domi plus belli concitari, quam foris.* (Tit.-Liv.)

rendent ce qu'on appelait alors les jugements, ce sont là de purs accidents de l'histoire intérieure du peuple romain. La seule chose qui doit nous préoccuper ici, c'est de savoir ce que les provinciaux misérables avaient à perdre ou à gagner sous ces différents régimes. — Disons-le de suite. Il est malheureusement vrai que, si la juridiction sénatoriale leur avait été funeste, la juridiction équestre, autant qu'il fut en elle, les ruina, les écrasa avec un acharnement et un succès, qui durent leur faire regretter les premiers juges.

Pouvait-il en être autrement ? Les sénateurs, eux, ne trafiquaient pas dans les provinces, du moins ostensiblement. La loi leur interdisait même d'avoir un seul vaisseau leur appartenant. Les chevaliers, au contraire, avaient en province des intérêts considérables. La rentrée des impôts, l'exploitation des terres, le commerce, la banque appelaient et retenaient en province tous leurs capitaux. Nous avons vu quel concours les particuliers trouvaient dans l'administration romaine. Les trafiquants, romains et italiens, se considéraient en province comme en pays conquis. Tous les moyens leur étaient bons, qui menaient à la fortune. Dans ces conditions, qu'un gouverneur s'avisât de contrecarrer les agissements de ses puissants administrés romains et chevaliers ; à sa sortie de charge, il était sûr de tomber aux mains redoutables des commissions équestres, dont les membres, solidaires avec l'ordre entier, ne manqueraient pas de leur faire payer cher leur malencontreuse intégrité. Ceux qui rançonnaient les provinces étaient en même temps ceux qui jugeaient !

Dès lors, il n'y avait plus pour un gouverneur qu'un

seul moyen d'échapper aux poursuites et aux condamnations, c'était de favoriser ou tout au moins de laisser faire impunément ceux qui devaient être ses juges. Mieux valait en effet avoir les chevaliers pour complices que pour ennemis. C'est ainsi que la commission des concussions, instituée en principe pour la protection et la sécurité des provinces, du jour où les chevaliers furent en possession des jugements, devint pour elles un fléau. Les crimes des trafiquants sont impunis, ou absous. Tout est permis, à l'encontre des provinciaux. Quant aux gouverneurs, ils sont jugés, à leur retour à Rome, non d'après leur conduite en province ou leur administration, mais selon qu'ils se sont aliéné ou qu'ils ont conquis les bonnes grâces de l'ordre équestre. Plus d'indépendance, de dignité, d'autorité, plus même de sécurité dans le proconsulat. Les gouverneurs semblent avoir pour mission, non plus de surveiller les intérêts du peuple romain et, par surcroît, des provinciaux, mais bien de servir d'auxiliaires aux capitalistes et aux marchands.

Aussi, c'est l'époque des scandales judiciaires. On vit un C. Caton, petit-fils de Caton le censeur et de Paul-Emile, et neveu par sa mère de Scipion Emilien, poursuivi pour une somme de 1,800 sesterces, condamné impitoyablement à l'amende et à l'exil. Une telle peine, frappant une faute aussi vénielle, surtout à cette époque, ne peut évidemment s'expliquer que par des considérations absolument étrangères à la justice. Il y avait quelques années à peine que fonctionnaient les nouveaux tribunaux équestres. C'était le cas de dire : vérité avant, erreur après la réforme de C. Gracchus. Il faut voir, dans la condamnation dispro-

portionnée de C. Caton, un specimen de la justice appliquée par les chevaliers, des représailles peut-être, à coup sûr une triste indication sur l'état du *forum*, en 118.

Les gouverneurs des provinces étaient dans la terreur. Avec des juges décidés à faire de leur privilége une arme de plus, offensive et défensive, pour protéger non-seulement leur industrie, mais encore leurs excès de tout genre, nul désormais, quelque correcte que fût sa ligne de conduite administrative, n'était sûr d'échapper. Quel moyen en effet pour un magistrat, menacé à sa sortie de charge de l'amende ou de l'exil, de ne point tâcher de se concilier la faveur des chevaliers? Heureux encore, quand il n'achetait point, par toutes sortes de complaisances, l'espoir d'échapper à leur justice vindicative ! Un seul s'est rencontré peut-être, Q. Mucius Scævola, qui se soit senti assez fort pour braver l'aristocratie de la finance et mépriser ses menaces. Préteur en Asie, vers 98, de concert avec son ami, le consulaire P. Rutilius Rufus, il avait fait justice à tous, fermiers, marchands, publicains convaincus d'exactions. Ses édits, aussi sages que fermes, méritèrent longtemps de servir de types aux magistrats soucieux de leurs devoirs; et quelque quarante ans après, Cicéron, en Cilicie, ne croyait pas pouvoir mieux faire que de les prendre pour modèles, de les copier. Le Sénat les avait même approuvés expressément, et recommandés aux autres gouverneurs. Approbation peut-être intéressée, et dans laquelle le désir de faire échec à la faction de ses mortels ennemis entrait sans doute autant que l'amour abstrait et pur de la justice? Tous ceux qui, grâce à la connivence des

autorités romaines, avaient précédemment dévoré par l'usure, ruiné par les perceptions illégales les provinciaux d'Asie, se voient tout à coup arrêtés dans leurs coupables opérations et recherchés pour leurs crimes. Tous furent forcés de rendre gorge. Plusieurs furent impitoyablement mis en croix. Maint haut personnage ne fut point épargné.

A cette vue, la colère de l'ordre équestre n'eut d'égal que son désir de se venger de Scævola. Mais sa haute position, et plus encore son innocence inattaquable, l'appui unanime du Sénat défiaient toute poursuite. Comme il leur fallait une victime à tout prix, ils s'en prirent à Rufus, premier lieutenant de Scævola, officier, juriste, historien distingué, d'une probité irréprochable (1). Tout le monde savait Rufus innocent. L'accusé se défendit en quelques mots simples et dignes. Il n'en fut pas moins condamné pour exactions, par ceux-là mêmes contre les exactions de qui il avait protégé sa province ; et sa mince fortune suffit à peine aux indemnités indûment réclamées. Mais aussi, comme Caton, il se retira chez ceux-là mêmes qu'il était accusé d'avoir rançonnés. Les honneurs, les ambassades qui l'accueillirent, les témoignages de sympathie qu'il reçut partout, l'estime de tous les honnêtes gens furent sa récompense, et prouvèrent ce que valait la justice rendue par les chevaliers.

La scandaleuse condamnation de Rufus ne fut point une vaine menace. La faction équestre entendait défendre, à force d'audace, envers et contre tous, son privi-

(1) Cic. Brut. 30, 115; ib. 22, 85; pro Balbo, 11, 28; de Orat. 1, 53, 229; pro Font. 13, 28; in Pis. 39, 95.

lége de libre main-mise sur les provinces, et s'en faire une arme pour protéger son industrie. Du reste, l'avénement passager du parti démocratique aux affaires, et notamment la révolution tentée par Tiberius et surtout Caius Gracchus furent loin d'être favorables aux provinciaux. Les chevaliers ne craignirent pas de s'attaquer à Scaurus lui-même ; Scaurus, le plus considérable des optimates, prince du Sénat depuis vingt années. Désormais, personne n'est à l'abri : le rôle d'accusateur public devient un métier. La commission des concussions, contrairement au vœu de son institution, devient entre les mains des chevaliers un moyen de piller les alliés, sous les yeux mêmes des magistrats, forcés pour lors d'assister spectateurs passifs des crimes qu'ils ne peuvent plus réprimer sans péril pour eux-mêmes.

L'omnipotence des chevaliers ne pouvait durer, et l'abus révoltant qu'ils faisaient de leur domination devait hâter leur chute. En attendant que Sylla supprime purement les tribunaux équestres et rende la justice aux sénateurs, on vit se succéder une série de lois judiciaires, se modifiant, se détruisant, suivant les péripéties et les alternatives de la lutte.

On avait vu d'abord la loi *Junia*, portée par le tribun Junius Pennus, qui condamnait le coupable à un exil de dix ans, quelque modique que fût la somme extorquée.

La loi *Acilia*, du tribun Acilius Glabrion (122), voulait entre autres choses le jugement immédiat, sans remise à plus de trois jours (1).

En 106, loi *prima Servilia judiciaria*, qui, au con-

(1) Cic. in Verr. I, 17, 51 ; ib. I, 9, 27.

traire de la loi *Sempronia*, partageait les places de juges entre les deux ordres. Sur cette loi, due au tribun C. Servilius Glaucia, nous avons des renseignements plus explicites (1). Rein (2) a cru pouvoir énumérer ses 24 chapitres. — On y remarque la définition des crimes *quantum ablatum*, *captum*, *coactum*, *conciliatum aversumve sit*. Le législateur semble avoir voulu épuiser le vocabulaire et viser toutes les nuances du détournement. — Ensuite, la procédure : les juges ne sont plus pris exclusivement dans l'ordre sénatorial. — Le gage, ou caution, imposé à l'accusé, *vadimonium*. — La peine, *litis œstimatio*, restitution pécuniaire au double. — La prime donnée à l'accusateur, *prœmium accusatorum*. — Le droit de cité à l'étranger plaignant. — La *comperendinatio*, ou remise de la cause au troisième jour, pour le prononcé du jugement. — L'appel au peuple. Rien ne prouve que l'exil était ajouté par surcroît à la peine pécuniaire. Par conséquent, il restait toujours pour l'accusé un moyen de se soustraire aux conséquences du procès, tant que la sentence n'était pas prononcée.

On retrouve encore la trace d'autres lois sur la matière, et jusqu'à Sylla. Quelques années seulement après le grand travail du tribun C. Servilius Glaucia, une seconde loi *Servilia*, *judiciaria* également, excluait les sénateurs des fonctions de judicature, et rendait tout aux chevaliers (an de R. 654). Nous sommes à l'époque la plus agitée de l'histoire romaine : rien ne doit surprendre, de

(1) Cic. pro Cluent. 51, 140 ; Brut. 43, 161 ; ib. 44, 164, ib. 86, 296; ib. 87, 298; de orat. 2, 55, 223. — pro Scauro, 1, 2; pro Rab. Posth. 4, 9; pro Balbo, 24, 54.
(2) Rein, Crim. Recht der Rœm. p. 617.

la part des Marius, des Saturninus, de leurs complices et de leurs adversaires. — Vers 91, au moment même où éclate la guerre sociale, une loi *Livia, judiciaria*, aurait encore partagé entre les deux ordres, équestre et sénatorial. Mais malgré les lois qui vinrent de temps en temps entamer leur privilége, les chevaliers étaient bien plutôt amoindris qu'évincés du forum. Leur influence restait toute puissante.

Enfin parut L. Cornelius Sylla. Dans sa tentative violente pour restaurer le gouvernement aristocratique, il ne pouvait laisser la puissance judiciaire aux mains de ses ennemis. La logique n'exigeait rien moins de celui qui se posait nettement en adversaire de la plèbe, supprimait le tribunat, et prétendait faire remonter la loi, la constitution, les mœurs; à une époque même antérieure aux Gracques. Dictateur, il porta, en 81, la loi connue sous son nom, loi *Cornelia, judiciaria*. Sa principale disposition rendait le jury aux sénateurs. Elle maintenait, ou étendait même les diverses incriminations de la loi *Servilia*. Elle assimilait notamment aux concussionnaires tous les magistrats de la ville qui se seraient laissé corrompre, ainsi que les gouverneurs qui ne rendraient pas leurs comptes. Elle élevait au quadruple, au lieu du double, la *litis æstimatio*.

Citons en outre une loi *Aurelia*, sous Pompée (1), et même une loi *Pompeia judiciaria* qui partageaient encore entre les deux ordres.

Quand Jules César arriva au pouvoir, le mal était au comble. La réforme de Sylla n'avait pas mieux réussi

(1) Ortolan, Inst. I, p. 22. — Cic. ad Q. fr. 1, 3, 8; Cornel. prim. fragm. 26. p, 213; in P. Clod. 7. 2, 8; Philipp. 1, 8, 10.

sur le terrain judiciaire que sur le terrain politique. Cicéron poussait le cri de détresse: *populatæ, vexatæ, funditus eversæ provinciæ.* C'est sous son premier consulat, en 59, que César fit passer sa loi *Julia*, que Cicéron proclame excellente, très-sévère et très-juste (1). Elle contenait cent chapitres (2). Les lois postérieures de l'Empire s'y réfèrent sans cesse, et semblent l'avoir prise pour modèle (3).

La loi de César assignait quiconque, magistrat, fonctionnaire, simple citoyen investi d'une délégation ou appartenant à la suite d'un magistrat, avait malversé, et reçu ou pris indûment de l'argent (4). Elle limitait les réquisitions en nature auxquelles pouvaient prétendre les magistrats en voyage. Défense d'emmener avec soi des femmes en province; de recevoir *l'or coronaire* avant que le Sénat ait accordé le triomphe; de se livrer à des spéculations commerciales; de lever des impôts en outre des taxes régulières; d'exiger des cadeaux; de vendre les priviléges, licences, délégations. Chaque gouverneur était astreint à dresser trois exemplaires de ses comptes, un pour l'administration centrale du trésor, deux qui devaient rester dans les deux principales villes de la province.

Beaucoup de ces articles consacraient des dispositions nouvelles; un certain nombre étaient réédités des lois antérieures. Mais quand on pense que depuis deux cents

(1) Cic. pro Sest. 64; in Vat. 12; in Pis. 12, 37.
(2) Cic. ad fam. VIII, 8.
(3) Dig. de lege Julia repetundarum.
(4) Dig. de leg. Ju. repet. 1, 6. 7. — Cic. ad Att. 5, 10, 2; ib. 5, 16, 3; ib. 5, 21, 5; ib. 6, 7, 2; ad fam. 2, 17, 2; Philipp. 3, 15, 38; ib, 5, 20, 2; in Pison. 16, 37; ad Att. 15. 11, 4; pro Rab. Posth. 4, 8; ib. 5, 12; in Pis. 29, 50; Philipp. 1, 8, 19. sqq.

ans Rome administrait des provinces, des territoires assujettis, et que c'est seulement en l'an 59 qu'on songe par exemple à défendre de lever des impôts supplémentaires, d'exiger des cadeaux, de vendre des charges, priviléges, légations, on comprend ce qu'était devenue une administration à qui il fallait de pareilles lois; on est même fondé à douter de leur efficacité. Le mot de Tacite se présente partout : *Corruptissima republica plurimæ leges*.

En cas de corruption, la loi *Julia* ordonnait la répétition de l'argent reçu, en quelques mains qu'il eût passé. Il était restitué au quadruple, comme sous les lois antérieures. La peine pouvait aller jusqu'à l'exil dans les cas graves, ou encore à l'expulsion du Sénat, quelquefois à la diminution de tête (1).

Telles sont les principales lois, en matière de concussion, qui appartiennent à la période républicaine. Toutefois, comme nous l'avons déjà maintes fois observé, il ne faut pas confondre la législation avec la justice pratique. Il est malheureusement vrai que ce luxe de textes législatifs n'améliora point en fait la situation des provinces: les mœurs furent plus fortes que la loi.

Sous la tyrannie des chevaliers-juges, la commission des concussions avait été le fléau des gouverneurs et des gouvernés. Les choses n'allèrent guère mieux entre les mains de l'oligarchie reconstituée par Sylla. Sylla avait entrepris de faire revivre la vieille constitution romaine : mais le premier élément du succès, les hommes, lui

(1) Cf. Rein., crimin. Recht der Rœm.

avait fait défaut. Après lui, la décadence morale et administrative ne fit que s'accélérer. Tout, en effet, se précipite. A toutes sortes de symptômes, on sent un régime qui s'en va, et un régime qui vient : encore quelques années, et tout, hommes et institutions, sera arrivé fatalement à ses dernières conséquences.

Les sénateurs, remis en possession de la justice peuvent bien, dans le premier moment de colère, faire payer cher aux financiers-juges, redevenus simples justiciables, leurs sentences tyranniques et la terreur dont ils avaient tant abusé contre l'aristocratie. Mais bientôt tous comprirent, qu'au lieu de cette rivalité stérile et ruineuse pour tout le monde, il valait bien mieux s'entendre en un compromis intelligent, et de concert s'enrichir aux dépens des provinciaux. Cette sorte de pacte tacite, cette entente implicite mais réelle se retrouvent partout, dans les faits et les paroles, dans les mémoires et commentaires, dans les discours, dans la correspondance de Cicéron, dans tout ce que nous savons de la justice et des jugements rendus alors. Les chevaliers, en dépit des lois qui les dépossédaient, restèrent unis à l'aristocratie par la conscience de la communauté d'intérêts ; la solidarité, entre eux, tint lieu de sentiment. Ainsi organisés, et d'ailleurs créanciers de l'Etat, qui ne pouvait vivre un instant sans eux, ils pèsent d'un grand poids, même dans la balance de la politique. Presque tous les gouverneurs se sont résignés à être plus ou moins leurs complices, pour partager avec eux le bénéfice de leurs opérations, et leur assurent en retour aide et protection, impunité. Aussi bien, du jour où ils avaient contracté l'habitude de verser leurs fonds dans

les caisses des grandes compagnies pour les rendre productifs de gros intérêts, ils s'étaient lié les mains, ils avaient donné carte blanche à l'avidité et aux brigandages de l'ordre trafiquant. C'était leur propre fortune qui fructifiait. Ceux qui, à Rome, rendaient la justice étaient à leur égard dans les mêmes sentiments et pour les mêmes motifs. De sorte que la condition des provinciaux était devenue intolérable. Les particuliers les pillaient; les gouverneurs laissaient faire. Voilà ce que nous voyons constamment et partout, sur la fin de la République. En cas de poursuites, la vénalité et la complicité des juges garantissaient l'acquittement. Le mot de Verrès est d'un homme qui connaissait admirablement le terrain sur lequel il opérait. En somme, ceux qui ne réussissaient pas à enlever le gouvernement d'une province n'avaient rien à envier aux titulaires plus heureux qu'eux. La commission des concussions était entre leurs mains une mine d'or.

Les gouverneurs redevinrent donc, dans leur province, des monarques absolus, et à peu près irresponsables, tant la législation était illusoire, tant les juges étaient faciles à acheter. A tel point que Cicéron, plaidant devant le préteur M. Glabrion, assisté d'une commission de treize juges, tous d'origine sénatoriale, tous des plus considérables de la cité, anciens préteurs, édiles, ou tribuns de la plèbe, ou tribuns militaires, personnages consulaires, Cicéron a pu dire à la face du peuple romain : « En vérité, je crois que les nations étrangères enverront bientôt des députations au peuple romain, pour le prier et le supplier d'abolir les lois et les jugements contre les concussions. En effet, sans les tribunaux,

chacun se contenterait de voler ce qu'il croirait suffisant pour lui et ses enfants ; tandis qu'avec de pareils tribunaux, chacun emporte de quoi satisfaire lui, ses patrons, ses avocats, le préteur et ses juges (1) ! »

Rien de plus scabreux, sous le régime des juges sénatoriaux, que d'obtenir la condamnation du magistrat le plus notoirement prévaricateur. Outre la connivence probable, outre la vénalité effrontée des tribunaux, il restait mille moyens d'éluder les sentences. Lorsque l'accusation était devenue inévitable, l'accusé manœuvrait alors pour que la poursuite se fît par un accusateur de son choix. Il produisait un homme à lui dévoué et sûr, c'est-à-dire vendu, qui soutiendrait pour la forme la plainte des malheureux provinciaux, mais ne produirait que des griefs inoffensifs ou faciles à réfuter. Les avocats faisaient le reste. Tel fut ce Cæcilius, contre lequel Cicéron, dans une action préalable, fut obligé de conquérir le privilége d'accuser Verrès.

Et puis, dans le cas où les provinciaux manifestaient des velléités d'intenter procès, on avait contre eux la ressource de l'intimidation, la pression à peu près assurée du successeur, qui par toutes sortes de moyens pouvait faire échouer les plans des plus résolus.

Si on était assez riche, ou assez puissant, on pouvait à tout le moins acheter ou obtenir le renvoi du jugement à une époque plus favorable, faire ajourner le prononcé de la sentence à quarante jours et plus. Dans les temps troublés où nous sommes, c'était beaucoup de gagner du temps, de pouvoir choisir son moment (2). Les pré-

(1) Cic., in Verr., I, 14.
(2) Cic., in Verr., I, 11, 34.

teurs se succédant tous les ans à la présidence des diverses commissions permanentes, on calculait si on avait intérêt à profiter de l'exercice de tel ou tel, ou bien à attendre son successeur.

Le procès de Verrès nous révèle un autre genre de supercherie, dans lequel des hommes tels qu'Hortensius ne dédaignaient pas de tremper les mains. Il paraît qu'un avocat, tant soit peu soucieux de l'intérêt de ses clients, devait surveiller jusqu'aux tablettes de cire que les juges déposaient dans l'urne, et contrôler de très-près les opérations du scrutin.

Les plaidoyers de Cicéron, et surtout sa plaidoirie monumentale contre Verrès contiennent, à l'adresse des tribunaux romains, bien d'autres curieuses révélations. Quoique jeune encore, ambitieux de parvenir, ne le pouvant sans l'appui des patriciens comme des chevaliers, il ne laisse pas d'éclater en reproches éloquents, non-seulement contre Hortensius, contre les deux Metellus, contre les tribunaux, contre l'ordre entier des sénateurs-juges, qui donnaient journellement le spectacle scandaleux d'une vénalité effrontée. Il faut voir sur quel ton Cicéron, simple avocat, homme nouveau, croyait pouvoir le prendre avec eux. Ce n'est pas un orateur qui cherche par les moyens insinuants à se concilier la bienveillance du tribunal. C'est un homme politique, qui s'adresse au peuple romain tout entier, qui accuse un peu tout le monde autour de lui, qui fulmine aussi bien contre les juges que contre l'accusé, et qui les menace tous, au cas où un acquittement viendrait lui arracher son coupable, de poursuivre sur un autre théâtre, devant le tribunal supérieur du peuple romain lui-même, les juges

prévaricateurs et vendus. « Non, je ne permettrai pas que, mon plaidoyer fini, on ne réponde que quarante jours après, lorsque ce long intervalle aura fait oublier mon accusation. Je ne souffrirai pas que le jugement ne soit prononcé qu'après le départ de cette foule de citoyens, venus de toutes les parties de l'Italie pour assister aux jeux, aux comices, au cens. »

Et ailleurs : « En prononçant sur l'accusé, vous ferez connaître si l'homme le plus coupable, du moment qu'il est très-riche, *peut être condamné par un tribunal composé de sénateurs*.... Je supplie avant tout les dieux immortels de réaliser mes espérances, en permettant que dans cette cause il ne se rencontre pas *d'autre coupable*, que celui qui depuis longtemps a été reconnu tel. S'il s'en trouvait quelques-uns, je vous le déclare, juges, je le déclare au peuple romain, la vie me manquera plus tôt que la force et la persévérance dans la poursuite de ses crimes. »

Pour que le grand avocat ait prononcé ces menaçantes paroles, pour que l'habile Cicéron ait fait si bon marché des artifices oratoires, renoncé au bénéfice de la pitié, et fait planer ainsi la terreur sur la tête des juges eux-mêmes, il faut qu'il ait bien connu la composition du tribunal, et ce dont la commission était capable. Et ce n'est pas seulement à ceux que le sort a désignés pour siéger sous la présidence de Glabrion qu'il s'attaque, c'est à l'ordre sénatorial tout entier. Quel hideux spectacle, quelle corruption étale à nos regards cette éloquente franchise du courageux orateur ! Déjà l'honnête Scipion Nasica avait dit publiquement que les juges rendaient honteusement la justice, *male et flagitiose*. Mais tout

cède et pâlit devant ce nouveau témoignage de Cicéron : « Non, non, juges, ici nulle forfaiture n'est possible ! Ce n'est pas un accusateur tel que moi qui souffrirai qu'un accusé si coupable, si désespéré, si convaincu, me soit impunément ou soustrait par l'intrigue, ou arraché par la force. » — Ainsi donc, en l'an 72, il faut que l'avocat des Siciliens, non-seulement établisse la culpabilité du prévenu par les preuves les plus éclatantes et dans la plus belle accusation qui fût jamais, mais encore et surtout emporte pour ainsi dire d'assaut sa condamnation sur des juges vendus d'avance et notoirement décidés à l'acquitter ; — sans parler des coups de force possibles, arrachant à main armée le coupable jusque dans le sanctuaire de la justice et des lois !

« Eh quoi! poursuit Cicéron, des hommes comme vous pourraient compter pour rien tant de sénateurs, tant de chevaliers romains, tant de cités, tant d'hommes honorables d'une si florissante province !... *Qu'ils le fassent, s'ils l'osent !* Que Verrès échappe aux coups de la justice sénatoriale, *qui lui est vendue !* Qu'il élude toutes les poursuites ! Qu'il échappe à votre sévérité ! Nous trouverons un autre tribunal, qui vengera la liberté et les droits des citoyens. Le peuple romain jugera. Les trente-cinq tribus seront appelées à se prononcer ! »

Voilà donc où était tombée la justice, à Rome, en ce qui concerne la répression des faits de concussion. Telles sont les espérances et les ressources qui restaient aux provinciaux pour obtenir satisfaction !

En somme, qu'il y ait des lois, qu'il n'y en ait pas, que ce soient les chevaliers qui jugent, ou que les tribunaux soient au pouvoir des sénateurs : le résultat pour

les provinces est tristement le même. En ce qui concerne les sujets et les alliés, il s'agit de savoir par qui ils seront volés, pillés, maltraités, et finalement repoussés de tout accès à la justice. De même, au forum, chevaliers et sénateurs se font la guerre pour les fonctions de judicature, non pas dans l'intérêt d'une meilleure application de la loi sur les concussions, — c'est le dernier de leurs soucis! — mais uniquement pour dominer, s'enrichir avec impunité aux dépens des provinces, c'est-à-dire, à cette époque, du monde entier.

CONCLUSION

Nous avons vu les Romains à l'œuvre, administrant leur immense clientèle, surtout exploitant leur prodigieux Empire. Presque tout le monde grec et barbare se repose enfin dans la *paix romaine*, comme disaient les Romains, — en réalité subit le joug. C'est le moment de nous résumer, de rassembler nos conclusions.

Et d'abord gardons-nous d'une illusion trop accréditée. Rome n'est pas, sous la République, la puissance que s'imaginait l'orgueilleux siècle de Tite-Live et de Virgile. C'est, pour commencer, une simple ville, à qui rien, pendant quatre siècles, ne semblait présager même l'empire de l'Italie. Ville elle était, et ville elle est restée pendant six cents ans : au moment de la guerre sociale, le chiffre des purs citoyens ne dépassait guère 300,000. L'extension du droit de cité à tous les habitants de l'*orbis romanus* appartient, non pas à la période répu-

blicaine, mais à l'Empire. La République romaine, c'est l'assujettissement politique, c'est l'exploitation acharnée et écrasante des territoires provinciaux, au profit d'une aristocratie avide et corrompue, d'une plèbe fainéante et famélique, tous ensemble s'intitulant le peuple-roi, les maîtres du monde.

Pendant bien longtemps on n'a voulu voir chez le peuple romain que ses qualités; on n'a éprouvé pour lui qu'une admiration sans mélange comme sans réserve. Bossuet résumait éloquemment cette impression lorsqu'il disait : « De tous les peuples du monde, le plus fier et le plus hardi, mais tout ensemble le plus réglé dans ses conseils, le plus constant dans ses maximes, le plus avisé, le plus laborieux et enfin le plus patient, a été le peuple romain. » Ceci est une partie de la vérité; mais il y a bien autre chose à dire, et depuis longtemps la critique historique a pris à tâche de compléter le tableau de Bossuet, et de faire avec impartialité la part du bien et du mal. Si en eux-mêmes ils justifient bien tous les éloges qui leur ont été décernés, il est vrai aussi que, dès qu'on cesse de les considérer comme un peuple unique et prédestiné pour lequel tout le reste aurait été créé, les Romains ont des comptes terribles à rendre de la puissance qu'ils se sont arrogée. Quel abus de la force, dans la conquête! Quel mépris de la vie humaine et du droit des autres! Déclarations de guerre injustes, abus de la victoire, barbaries inutiles, confiscations souvent totales, destruction de villes et de races entières, massacre ou réduction en esclavage des survivants, tels furent les procédés à peu près constants du

peuple romain. C'est ainsi qu'a été établi l'Empire de Rome.

Sauf ces réserves, qu'on sera toujours obligé de faire tant que la morale ne sera point bannie de l'histoire, il faut avouer que, si les Romains ont su vaincre, ils ont su peut-être mieux encore user de la victoire. Leur politique administrative ne sera jamais trop vantée. Leur diplomatie fut irrésistible. Pendant la période des conquêtes en Italie, évitant avec soin les inconvénients des divers systèmes de colonisation pratiqués autour d'eux, nous les voyons rayonner dans tous les sens par l'expédient des colonies, civiles et militaires, romaines et latines. La diplomatie aidant, ils trouvent moyen de devenir déjà un Empire, sans cesser d'être une cité. La méthode tient encore, même après les conquêtes transmaritimes et l'extension démesurée du système romain. Dans toutes les nouvelles acquisitions, en Afrique, en Espagne, sur le continent hellénique, en Orient, les diverses provinces sont consolidées, à l'intérieur et même au dehors, par un antagonisme savant, qui maintient tout en équilibre.

Malheureusement, les victoires et les conquêtes amenèrent leurs fruits naturels ; et de la grandeur politique de Rome date sa décadence intérieure. Peu à peu s'altéra ce gouvernement merveilleux des ancêtres, où se combinaient dans une proportion harmonieuse les éléments monarchique, aristocratique et populaire. Bientôt, à tous les degrés de la hiérarchie administrative et de l'échelle sociale, on vit se déchaîner l'ambition, la vénalité, la corruption, l'oisiveté, le luxe et toutes leurs conséquences. Longtemps les Romains avaient travaillé

pour vivre, sans même soupçonner qu'il fût possible de faire autrement. Devenus riches et puissants par la guerre, ils renoncent au travail, ne payent plus d'impôt, et vivent aux dépens des vaincus. Dès lors, l'aristocratie et la plèbe, moralement et politiquement, ne valent pas mieux l'une que l'autre : c'est une concurrence de corruption. On s'était entendu pour spolier le monde : on se dispute, naturellement, au partage du butin. Chacun pour soi : de tout temps le peuple romain, patriciens, chevaliers, plébéiens, n'avait guère connu ni pratiqué d'autre maxime. Aujourd'hui qu'il s'agit des dépouilles du monde entier, l'acharnement des partis est en raison de l'enjeu convoité. Puis tout à coup, sur les ruines de la constitution, des mœurs, des lois, apparaît un pouvoir nouveau, vers lequel on marchait depuis un siècle. Aussi bien, quand l'Empire se montra, il y avait longtemps que la République n'existait plus que de nom.

Quoi qu'il en soit, sous le gouvernement du peuple et du Sénat, l'administration des possessions provinciales fut pour les Romains la grande affaire : c'était la clé de tout leur système, le secret de leur existence. Peuple, Sénat, ordre équestre, chacun selon ses aptitudes et sa compétence, ne connurent guère d'autre occupation. La vie intérieure n'est rien à Rome, si l'on fait abstraction de ce qui était véritablement l'aliment et la récompense de l'activité du peuple comme des grands. La révolution politique, sociale, économique, qui emporte la société romaine, se lie étroitement à l'administration et à l'exploitation des provinces. Rien ne s'explique sans cela.

Le mouvement provincial commence en réalité dès l'Italie, avec les premiers agrandissements autour de Rome, à coup sûr bien avant les conquêtes transmaritimes. Lorsqu'elle se décidera à organiser des provinces extra-italiques, Rome n'aura qu'à leur appliquer le système administratif qui fonctionnait depuis des siècles dans la péninsule.

Les provinces de la République n'ont jamais eu, sous aucun rapport, la définition précise qui peut leur convenir, dès que l'Empire eut mis un peu d'ordre dans le chaos des possessions romaines. Rien de précis, même géographiquement. Rien autre chose qu'une exploitation par vastes territoires, sous la protection des soi-disant magistrats, par les agents du fisc et par l'industrie des particuliers. La réduction s'opère lentement, par degrés. Il n'est point de province qui ait mis moins de cinquante ans pour passer de l'indépendance à l'assujettissement réel et direct. Tous les peuples ont été les amis et les clients de Rome avant d'être ses tributaires : mais d'une condition à l'autre le passage était fatal. Nous avons vu fonctionner, notamment en ce qui concerne la Macédoine et la Sicile, le mécanisme ingénieux de la réduction ; et le général, les commissaires, le Sénat, le peuple concourir à l'œuvre commune, chacun dans la mesure de sa compétence. — Avant tout et toujours, l'intérêt de Rome passe en première ligne. Ce premier résultat assuré, les sénatus-consultes, lois et règlements particuliers ne demandaient pas mieux, si c'était possible, que de faire quelque chose pour la prospérité des administrés. Les formules diverses des cités, les dispositions spéciales affectées aux innombrables

circonscriptions régionales et provinciales témoignent en faveur des facultés législatives du peuple romain et de l'aptitude administrative de ses hommes d'Etat.

Rien de plus changeant, de plus bizarre même et de plus fertile en contrastes politiques et sociaux, que la physionomie de l'Empire romain sous la République. De province à province, de cité à cité, et même d'individu à individu, se rencontrent les distinctions les plus caractérisées et toutes les situations de droit. Depuis la plénitude de la cité, dont jouissent les seuls citoyens, jusqu'à la pire des conditions, on trouve des degrés intermédiaires et des nuances à l'infini. Ici une colonie de Romains ou d'Italiens ; à côté, un municipe plus ou moins favorisé ; plus loin, une ville libre, ou fédérée, ou exempte, ou tributaire, chacune ayant son existence à part, et en relation spéciale avec Rome. Tout cela pouvait se trouver dans une province, et bien autre chose encore. Sur les frontières, et comme pour amortir les assauts du dehors, des Etas-clients, amis, alliés, frères. Puis partout des Romains et des Italiens, isolés ou réunis, attirés dans les provinces et retenus par le commerce, la banque, l'agriculture, les grandes entreprises, surtout la perception des revenus publics. Ainsi peu à peu les races se rapprochent, se connaissent, se mélangent sous l'hégémonie de Rome. L'unité commence par la solidarité et l'égalité dans la servitude.

Il en coûtait cher aux malheureux provinciaux pour se reposer dans la paix romaine. Quand le vainqueur daignait ne pas s'approprier les vaincus corps et biens, alors commençait pour eux un état voisin de l'esclavage. Du jour où il s'avoue franchement conquérant, le peuple

romain fait peser sans vergogne sur ses quelque soixante millions de sujets la charge onéreuse de subvenir, non-seulement à ses besoins, mais encore à ses plaisirs et à ses fêtes. Le monde entier, Gaulois, Espagnols, Africains, Hellènes, Asiatiques, s'épuise et meure à la peine pour trois cent mille plébéiens oisifs et deux ou trois milliers de capitalistes. Entretien et solde des milices indigènes de terre et de mer, fourniture de vaisseaux, de matériel, de subsides, réquisitions ordinaires et extraordinaires, contributions, prestations de toute nature, tel était le prix éventuel dont Rome faisait payer à chaque instant sa protection. Quant aux charges qu'on pourrait appeler régulières, parce qu'elles constituaient un surcroît de misères sur lequel le contribuable pouvait compter, si bien elles étaient tolérables en principe et au commencement, peu à peu les provinciaux les virent s'aggraver et devenir intolérables, par suite de l'âpre rapacité des publicains et de la complicité des magistrats. Le résultat fut la misère, la dépopulation et bientôt la ruine des contrées jadis les plus riches et les plus fertiles de l'ancien monde.

En attendant, c'est un beau spectacle de voir la constitution primitive de Rome se modifier peu à peu, et se mettre en harmonie avec les exigences de la conquête. Le Sénat, doué d'un sens pratique merveilleux, sait tirer d'abord de cette constitution même, faite pour une simple cité, les moyens organiques d'administrer un vaste Empire. On a recours, dans le principe, à la prorogation : puis viennent les délégations proconsulaires, ordinaires et extraordinaires. Enfin tout se régularise et le nombre des fonctionnaires est élevé au rapport nécessaire avec

les besoins du service. Le règlement d'état et la répartition des *provinces* entre les magistrats disponibles figurent toujours en première ligne sur l'ordre du jour des délibérations du Sénat et des décisions de la plèbe.

De pareils résultats ne s'obtenaient point sans le concours actif et éclairé d'un grand nombre de fonctionnaires. Le personnel administratif d'un grand gouvernement provincial, peu important en soi, si l'on onge à l'énormité de la tâche, et à nos modernes habitudes de règlementation et de bureaucratie, formait un ensemble imposant de collaborateurs à tous les degrés. Après le proconsul ou le propréteur, venaient les lieutenants, les questeurs et proquesteurs, les préfets, les tribuns, tous les officiers militaires et civils, officiels et officieux, puis la maison intime du chef, *cohors*.

Les gouverneurs étaient toujours désignés en temps utile, et avaient toute latitude pour étudier le pays, prendre toutes les dispositions, notamment préparer l'*édit* dont ils se faisaient précéder. L'édit provincial était aux provinces ce qu'était à Rome l'édit annuel du préteur urbain. Les fonctions des gouverneurs, moralement obligatoires d'ailleurs, avaient une durée fixe ; et c'est seulement au terme de leur mandat qu'ils pouvaient régulièrement déléguer leurs pouvoirs soit à un questeur, soit à un lieutenant.

Les provinces étant la propriété du peuple romain, les attributions des gouverneurs découlaient toutes de l'obligation de les administrer au mieux des intérêts du propriétaire. Ces magistrats étaient avant tout les régisseurs et les intendants du peuple romain, les conservateurs de ses domaines. Leur juridiction était tout à la

fois militaire, administrative, judiciaire. Leur omnipotence embrassait absolument tous les pouvoirs, toutes les compétences, toutes les facultés exécutives de nos généraux, de nos préfets, de nos magistrats, et même plus. — Maintenir l'ordre à l'intérieur, prévoir, prévenir et étouffer toutes les possibilités de rébellion ou de troubles, protéger les cités et les individus, romains et provinciaux, contrôler la gestion des municipalités, surveiller le jeu et la composition des organisations communales, parcourir la province, ou déléguer des lieutenants, des officiers, des préfets, tenir les assemblées de citoyens romains, veiller à l'observation des traités, plébiscites, sénatus-consultes, règlements prétoriens concernant la province, les districts, les localités, ce n'est là qu'une partie de leur tâche. De plus, soit avec les milices locales, soit avec les forces régulières dont il disposait, un gouverneur devait être toujours prêt, non-seulement à écraser les mouvements intérieurs, mais encore à repousser les attaques du dehors. De la province de Macédoine, par exemple, jamais proconsul n'était revenu, jusqu'au temps de Cicéron, sans rapporter des titres et des droits au triomphe. Ajoutons l'obligation de rendre la justice et de tenir le prétoire ouvert, non-seulement aux citoyens, mais encore aux provinciaux et aux cités, quand elles n'avaient pas formellement obtenu l'autonomie judiciaire.

En principe, chaque fonctionnaire romain, à plus forte raison chaque gouverneur, devait rendre compte de son administration. Les comptes des proconsuls et des propréteurs, dressés par chaque questure provinciale, subissaient le contrôle du trésor, puis du Sénat. Mais, en fait, l'administration du trésor public se contentait

de vérifier les chiffres et les opérations ; le Sénat, à qui incombait le contrôle de la justification, n'y regardait pas de si près. Pure formalité ! Contrôle illusoire, et sans danger pour les comptables !

Les fonctions des gouverneurs étaient rigoureusement gratuites, du moins en théorie. Elles devaient constituer, pour les titulaires, bien plutôt un devoir qu'un bénéfice. En réalité, le gouvernement des provinces fut, pour l'aristocratie romaine, une mine d'or. Les plus honnêtes en tiraient des profits considérables. Les autres, c'est-à-dire presque tous, réalisaient par ce moyen des fortunes scandaleuses.

Y avait-il du moins une justice pour les provinciaux, un recours quelconque contre les malversations, les vols, les brigandages de leurs administrateurs ? — Jusqu'en 149, on ne songea même pas à ébaucher un système de procédure. Tout allait au hasard. Peu ou point de plaintes. A quoi bon ? — La première loi sur les concussions paraît, suivie de plusieurs autres. Ce fut bien pis ! D'abord, la peine légale, pour les plus grands méfaits, ne dépassait pas la restitution, quelquefois l'exil, — mais l'exil à Tibur, ou à Préneste ! Puis, sous le régime des sénateurs-juges, les coupables étaient jugés par leurs pairs : tout s'arrangeait. Quand les commissions criminelles tombèrent au pouvoir des chevaliers, le scandale fut à son comble. L'ordre équestre, qui exploitait et ruinait les provinces par la perception, le commerce et l'usure, se servit sans pudeur de son monopole judiciaire pour obtenir des gouverneurs, ses justiciables, coudées franches dans tout l'Empire. A la fin, de guerre lasse, il y eut un compromis. Tous s'entendirent. Les uns opéraient ; les autres laissaient faire : puis on partageait.

Voilà pourtant où aboutit cette administration romaine, sous le régime soi disant républicain.

Les Romains avaient trouvé partout des souverainetés, des peuples libres, des cités, des nations indépendantes. Ils les supprimèrent tous à leur profit, au nom du prétendu droit de conquête.

Ils eurent toujours pour préoccupation exclusive, non pas l'intérêt de leurs sujets, mais leur unique avantage. Ils n'ont vu qu'eux dans le monde ; ils ont tout subordonné à leur rapacité et à leur égoïsme.

Mais aussi la conquête et l'exploitation du monde ne leur ont point porté bonheur. Plus de mœurs, plus de croyances. La nation s'amoindrit de jour en jour. La race romaine décline à vue d'œil, et déclinerait bien plus rapidement encore, sans l'extension de la *civitas* et l'expédient des affranchissements. Caton et Polybe remarquent déjà que l'Italie, à la fin du VIe siècle de Rome, est beaucoup moins peuplée qu'à la fin du cinquième. Le Romain a oublié le travail, le courage, l'activité et toutes les vertus relatives des ancêtres. Il s'est fait parasite. Le luxe, les folies de la table, les vices orientaux fleurissent à Rome. La dépravation, la décomposition sociale, l'anarchie politique, le désordre matériel et moral sont au comble.

Non moins triste est la situation des provinces. Epuisées systématiquement par l'administration romaine, foulées par ces cohues qui, depuis cent ans, sous le nom d'armées, se font la guerre civile, ce sont elles encore qui doivent suffire à tout. Elles dépérissent : leur ruine paraît irrémédiable.

Et maintenant, que les soi-disant constitutionnels répu-

blicains ne se plaignent ni de la dictature, ni du triumvirat, ni de l'Empire! A Rome tous les partis se valent. Que les politiques rêveurs ne jettent pas le reproche et l'outrage à leurs adversaires. Surtout, qu'aucun ne prononce les mots sacrés de justice, de légalité, de droit, de liberté! Tous ne connaissent que la violence et l'égoïsme sordide. Ils recueillent ce qu'ils ont semé. Ils ont le seul gouvernement que leurs fautes et leurs crimes ont rendu possible, l'*imperium* d'un seul.

Quel que fût le vainqueur définitif dans la dernière bataille de la révolution, les provinciaux — et c'est ce qui nous touche ici — n'avaient rien à perdre au changement de régime. La vérité est que, écrasés sous la République par tous les partis, qui ne s'entendaient que sur ce point, leur situation devint supportable du jour où l'empire de Rome appartint à un seul maître, reconnu et sûr du lendemain. Celui-là, ayant du temps devant lui, songea à ménager sa chose. L'Empire améliora la situation des provinces. Il s'en fallait de beaucoup que le nouvel ordre de choses leur déplût. *Neque provinciæ statum rerum abnuebant!* Elles avaient trop souffert, sous le gouvernement du Sénat et du peuple, des querelles des grands et de l'avarice des magistrats. A celui qui les délivra de cette insupportable tyrannie, les populations reconnaissantes érigèrent des temples et des autels. Elles l'adorèrent comme un Dieu : *divus Augustus*!

FIN

TABLE DES MATIÈRES

CLERMONT-FERRAND, TYP. A. VIGOT, RUE DE LA TREILLE, 14.

Vu et lu, à Paris, en Sorbonne, par le doyen de la Faculté des Lettres de Paris, le 1er mai 1877.

H. WALLON.

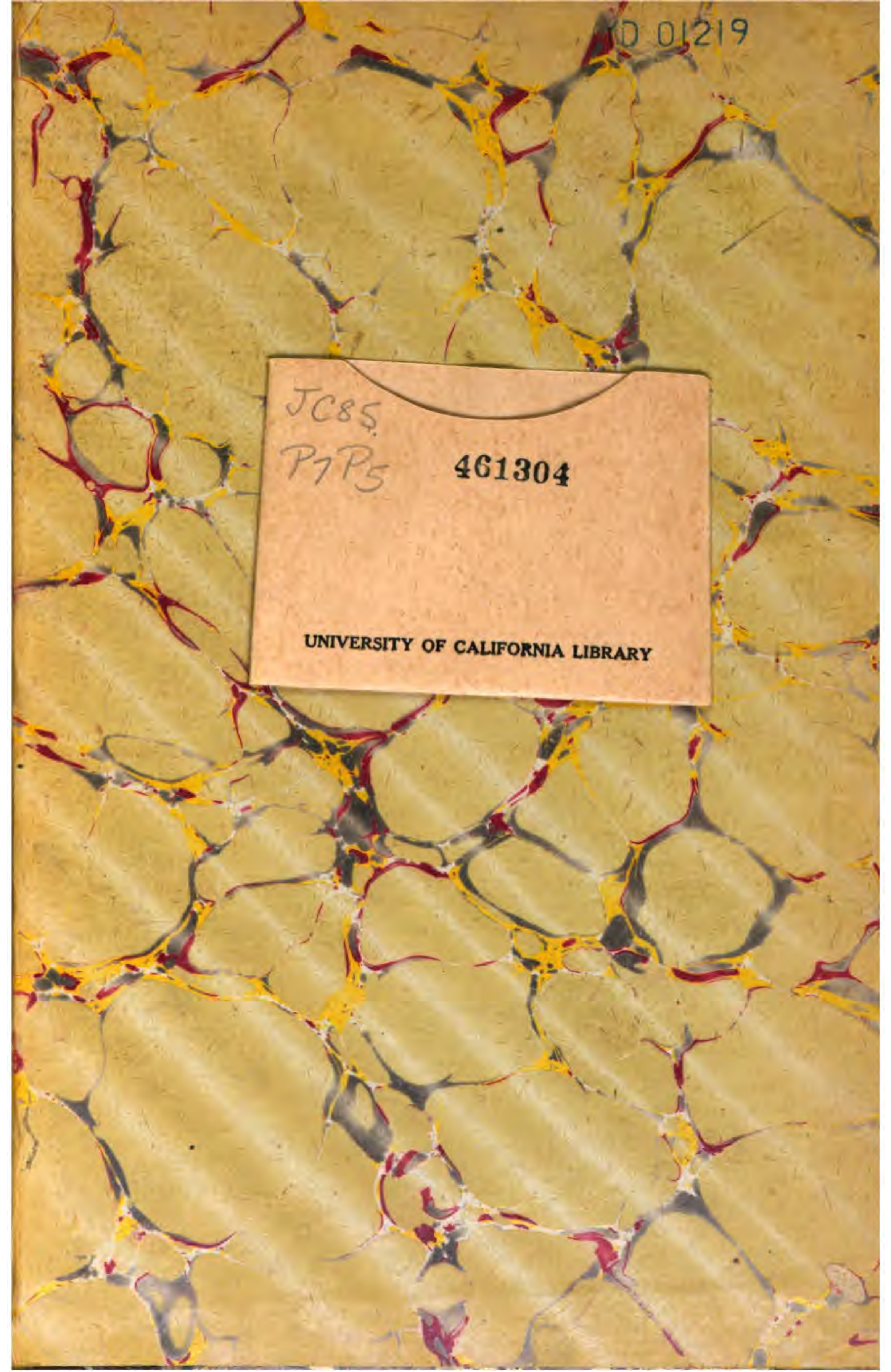
Vu et permis d'imprimer.

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

A. MOURIER.



UNIVERSITY OF CALIFORNIA LIBRARY,
BERKELEY
THIS BOOK IS DUE ON THE LAST DATE STAMPED BELOW
Books not returned on time are subject to a fine of 50c per volume after the third day overdue, increasing to $1.00 per volume after the sixth day. Books not in demand may be renewed if application is made before expiration of loan period.
JUN 31 1978
REC. CIR. JUN 2 '78
10m-4,'23


YD 01219
JC85
P7P5
461304
UNIVERSITY OF CALIFORNIA LIBRARY

